



Géopolitique du carbone: L'action internationale pour le climat aux prises avec la déforestation tropicale

Véra Ehrenstein

► To cite this version:

Véra Ehrenstein. Géopolitique du carbone: L'action internationale pour le climat aux prises avec la déforestation tropicale. Sociologie. Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, 2014. Français. NNT : 2014ENMP0039 . tel-01139452

HAL Id: tel-01139452

<https://pastel.archives-ouvertes.fr/tel-01139452>

Submitted on 5 Apr 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

École doctorale n° 396 : Economie, Organisations, Société

Doctorat ParisTech

T H È S E

pour obtenir le grade de docteur délivré par

l'École nationale supérieure des mines de Paris

Spécialité "Socio-économie de l'innovation"

présentée et soutenue publiquement par

Véra EHRENSTEIN

le 30 septembre 2014

Géopolitique du carbone.

**L'action internationale pour le climat aux prises avec
la déforestation tropicale**

Directeur de thèse : **Fabian MUNIESA**

Jury

M. Giorgio BLUNDO, Directeur d'étude, EHESS
Mme Pascale TROMPETTE, Directrice de recherche, CNRS
M. Andrew BARRY, Professeur, University College London
M. Christophe BONNEUIL, Chargé de recherche, CNRS
M. Fabian MUNIESA, Maître de recherche, MINES Paristech

Rapporteur
Rapporteur
Président
Examineur
Directeur

**T
H
È
S
E**

Géopolitique du carbone

L'action internationale pour le climat aux prises avec la
déforestation tropicale

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Giorgio Blundo et Pascale Trompette pour avoir accepté d'être les rapporteurs de ce travail, ainsi que Andrew Barry et Christophe Bonneuil pour leur participation au jury de la thèse.

Le Centre de Sociologie de l'Innovation, qui m'a accueillie pendant presque cinq ans, fut un lieu extrêmement stimulant et bienveillant, tout comme l'a été la supervision de Fabian Muniesa. Je le remercie pour la confiance qu'il m'a accordée, pour la patience qu'il a su garder face à des chapitres monstrueux, pour l'attention qu'il a maintenue sur le plan de l'encadrement analytico-conceptuel et pour l'inconditionnel support moral (et conseiller gastronomique) qu'il a été.

Cette thèse commence en quelque sorte à Palaiseau avec quelques lectures en anthropologie dans le cadre d'un cours de Michel Naepels, suivie d'une première expérience en *Science and Technology Studies* rendue possible par Jean-Paul Gaudillière. Je les remercie tous les deux, de même que Michel Callon grâce à qui j'ai rejoint le CSI et d'autres ingénieurs de formation ayant choisi de faire de la sociologie. Il m'a de surcroît indiqué un sujet, les marchés du carbone, qui fut le point de départ d'une enquête passionnante dont la réalisation matérielle a tenu à l'intérêt que porte le laboratoire à ses doctorants. Je remercie d'ailleurs Madeleine Akrich qui, en tant que directrice du centre à l'époque, a accepté l'idée d'un séjour de terrain en République Démocratique du Congo. Je remercie aussi Timothy Mitchell pour m'avoir hébergée quelques mois à la Columbia University où j'ai découvert des travaux essentiels pour la réflexion présentée ici.

Antoine Hennion a joué un rôle important dans le déroulement de la thèse notamment à travers son animation exigeante de l'atelier doctoral. La « bouchère » le remercie chaleureusement pour ses visites quotidiennes du soir, ses invitations à la prise de risque et ses conseils avisés. Brice Laurent aussi a occupé une place à part. Il a lu et relu une multitude de textes et de nombreux développements exposés dans la thèse sont redevables aux innombrables conversations que nous avons eues. Je remercie également Vololona Rabearisoa, Liliana Doganova, Alexandre Mallard et David Pontille pour les remarques, parfois décisives, qu'ils ont fait sur des versions préliminaires de certains chapitres et pour les sympathiques échanges informels qui ont rythmé le quotidien au CSI.

Un grand merci à Catherine Lucas, toujours avenante, efficace, encourageante et dont les goûters orientaux me manquent déjà ! Un grand merci aussi aux doctorants en compagnie de qui ces années de thèse se sont écoulées. Benjamin Lemoine, Francesca Musiani, Basak Sarac-Lesavre, Pierre-André Juven, Kathleen Zoonnekindt, Thomas Vangeebergen, Mathieu Baudrin pour ne citer que ceux que j'ai le plus connus. Je remercie également Florence et Frédéric, véritables piliers du RDC, pour les agréables moments passés au PC.

Le J002 fut un second foyer. Je ne saurais trop remercier ses occupants. Julien Gauthey et son sens du comique, Martin Tironi et sa jovialité inébranlable, Clément Combes et son oreille attentive (et son appartement !), et enfin, celui qui a certainement le plus subi l'écriture de cette thèse, Julien Merlin, sa punk attitude et son humour par conséquent un peu noir, je lui souhaite une bonne continuation.

Merci à Cécile, Tim, Constance, Fanch, Claire, la Rikh qui, à différents moments au cours de ces dernières années, m'ont entourée. Merci également à ma famille et surtout à ma maman pour avoir accepté de relire l'intégralité du manuscrit.

Les protagonistes des pages qui suivent ont joué un rôle déterminant dans la possibilité de cette recherche. Ils ont bien voulu répondre à mes questions et, pour certains, me laisser suivre leur travail de près. Merci donc, entre autres, à Olivier, Bruno, Fabien, Bruno, Guillaume, Michael et Jérôme. J'espère avoir (un peu) rendu justice à leur engagement. Je tiens aussi à remercier Tiphaine Leménager et l'Agence Française de Développement grâce à qui j'ai pu financer les dernières années de thèse, ainsi que Daniel Neyland et le département de sociologie de Goldsmiths pour m'avoir accueillie avant la fin du doctorat.

Je dédie cette thèse à Guillaume Yon qui, sans relâche et avec tendresse, m'a encouragée, écoutée, rassurée et consolée. Son soutien et sa passion pour les sciences sociales ont donné du sens à ce travail, et à bien plus encore. Il a été d'une aide indicible. Je le remercie pour tout.

Sommaire

Introduction générale : une géopolitique du carbone	11
Une triple filiation	12
La problématisation globalisante des sciences du climat	12
Le nouvel esprit du développement.....	15
Procédures décisionnelles et dispositifs incitatifs pour cadrer l'action collective	18
L'enquête	22
Une ingénierie politique de l'action internationale	26
Six facettes de l'action internationale pour le climat.....	28
Chapitre 1. Un décideur collectif : activité quasi-législative et processus d'économisation	33
Introduction	33
Le respect des procédures pour une décision collective.....	34
Des instruments juridiques et économiques pour faire agir des Etats souverains.....	35
Les forêts tropicales comme entrée empirique	38
1. Les forêts tropicales au service de la compensation des émissions industrielles ?	39
1.1 La création d'un processus décisionnel.....	40
1.1.1 La première mise en forme d'une action internationale	40
1.1.2 Un décideur collectif qui maintient sa propre contingence	45
1.2 Séquencer la décision et l'action	50
1.2.1 « Agir-apprendre-agir »	50
2.1.2 L'efficacité économique comme objectif contesté	53
1.3 Tester les forêts tropicales comme technologie de stockage	58
1.4 L'institutionnalisation de la compensation carbone	63
1.4.1 La surprise qui court-circuite l'expérimentation	63
1.4.2 La résistance des forêts tropicales face au cadrage projet.....	67
2. A la recherche d'un mode de coordination internationale approprié au déboisement tropical	72
2.1 Suspendre la décision et manifester de l'autorité	72
2.1.1 Le rappel du lent respect des procédures	72
2.1.2 Invalider les projets de conservation forestière	75
2.2 La redistribution des fins et des moyens.....	79
2.2.1 Une nouvelle forme d'économisation.....	79
2.2.2 Ne pas décider.....	83
2.3 Une investigation <i>in situ</i> , moins guidée et plus distribuée.....	87
2.4 Un monde différent	92
2.5 Une première ébauche des règles en matière de REDD+	94
Conclusion.....	99
Chapitre 2. La forme projet : comment des entrepreneurs et une commodité servent l'action internationale	101
Introduction	101
Un simple problème de commensurabilité des émissions ?.....	102
La constitution d'un centre de pouvoir et d'une forme projet.....	103
Le marché du carbone comme collection de projets.....	106

1. La création d'un contexte national.....	107
1.1 L'enregistrement, un long processus.....	108
1.1.2 Le régulateur, le porteur de projet et ses acheteurs.....	108
1.1.2 Clarifier les droits pour pouvoir vendre un bien	113
1.2 Sécuriser l'action internationale déléguée au porteur de projet.....	117
1.2.1 S'abstraire de la RDC, marginaliser les riverains et l'administration	117
1.2.2 Une surveillance régulière	122
2. Un projet climatiquement désirable.....	125
2.1 S'accorder sur un scénario précis où le porteur maîtrise une activité et un espace	126
2.1.1 Cadrage spatio-temporel et respect des définitions.....	126
2.1.2 L'acacia, un bon investissement	130
2.2 Comparer le projet au seul monde alternatif possible mais indésirable	135
2.2.1 Le « scénario de référence ».....	135
2.2.2 Réalisme d'un conditionnel contrefactuel vs. réalisme d'une prévision	140
2.3 La foresterie d'anticipation	143
2.3.1 Un raisonnement jurisprudentiel.....	143
2.3.2 Des valeurs par défaut.....	147
3. Des <i>success stories</i> pour irréversibiliser le marché du carbone.....	152
3.1 Le retour du refoulé	152
3.1.1 Le difficile détachement des réductions d'émissions réversibles	152
3.1.3 La difficile domestication des acacias	158
3.2 (Se) faire valoir (dans) le marché carbone	161
3.2.1 L'activisme démonstratif du porteur de projet.....	161
3.3.2 La Carbon Expo comme démonstration de force de la forme projet.....	164
Conclusion.....	169
Chapitre 3. Des agents préparateurs : mobiliser autour des forêts de pays dits en développement	171
Introduction	171
Préparer un Etat ?.....	172
Des professionnels de la spéculation	174
Faire parler de la RDC.....	177
1. La question de l' « appropriation nationale »	178
1.1 Une institution nationale faite d'expatriés	179
1.1.1 Un instrument d'action publique internationale	179
1.1.2 Deux consultants internationaux et un ancien fonctionnaire.....	182
1.2 Improvisation et relations interpersonnelles	184
1.2.1 Une « proposition de préparation » et non un « plan ».....	184
1.2.2 De la difficulté à enquêter sur la préparation	189
1.3 L'identité de l'équipe en débat.....	194
2. Une extension limitée.....	197
2.1 Trois épreuves de réalité.....	198
2.1.1 Des investissements météorologiques minimaux.....	198
2.2.1 Une stratégie de décentralisation contestée	201
2.1.3 Une population fantôme.....	205
2.2 Sortir la préparation de Kinshasa.....	207
3. La technique de la greffe	211
3.1 Responsabiliser l'aide internationale	212

3.1.1 Revisiter le développement.....	212
3.1.2 Le ministère de l'Environnement au service de REDD+	215
3.2 De la difficulté à trouver de bons porte-greffes	218
3.2.1 Un projet trop controversé.....	218
3.2.2 Les gardes forestiers et leur idéal étatique	220
3.3 Des enclaves plus ou moins difficiles à aligner	222
3.3.1 Greffer REDD+ sur les tentatives de reconstruction du pays	222
3.3.2 Les limites de l'action de la préparation.....	225
4. Un pays mobilisé	228
4.1 Une évacuation du futur proche au profit d'un avenir radieux	228
4.1.1 Les voyageurs, représentants et placiers (VRP) de la RDC	228
4.1.2 Spéculer sur une nouvelle ressource nationale	231
4.1.3 Des attentes presque déjà déçues.....	234
4.2 Cachez ces agents préparateurs que je ne saurais voir	237
Conclusion.....	241
Chapitre 4. Des (ré)investissements métrologiques : propriétés	
gouvernementales et mesure des forêts tropicales	245
Introduction	245
(Ré)investir des chaînes métrologiques.....	246
Représentations des forêts et visées gouvernementales	248
Faciliter, socialiser ou intensifier ?	250
1. Faciliter les mesures: les forêts pantropicales comme source de CO₂	252
1.1 Une supervision pantropicale	252
1.1.1 Un composant du cycle du carbone	252
1.1.2 Encourager la participation de tous et s'assurer d'un effet global	257
1.2 Rendre visible l'incertitude des calculs pour la neutraliser	261
1.2.1 Noter les pays en fonction de leurs capacités métrologiques	261
1.2.2 Neutraliser l'incertitude.....	265
1.3 Mesurer par proxy.....	269
1.3.1 La dégradation, un phénomène difficile à détecter	269
1.3.2 Comptabiliser les forêts « mises en danger » pour sanctuariser les autres ?	273
2. Socialiser les mesures : une redéfinition « politique » de la performance	277
2.1 Sortir du calcul d'une performance climatique	278
2.1.1 Une représentation prédictive du couvert forestier	278
2.1.2 La rationalisation des ajustements ou l'« oubli du politique »	282
2.2 L'« Etat fragile », mauvais agent (micro-)économique ?	285
2.3 Elargir la notion de performance	288
2.3.1 La mesure des forêts au service de la planification	288
2.3.2 La difficile négociation des bonnes mesures politiques	292
2.4 Pérenniser les instruments de la préparation ?	295
3. Intensifier les mesures : la représentation 3D du carbone au service de la	
valorisation de la nature	299
3.1 Produire des cartes « haute-fidélité » du stock de carbone	300
3.1.1 Une « puissante chaîne analytique » et un souci de la nature.....	300
3.1.2 Esthétisation et démonstration vidéo.....	305
3.1.3 Valoriser le carbone des forêts et l'instrument qui le mesure.....	309
3.2 Entre réalisme scientifique et métrologie quasi-légale	313
3.2.1 Une critique postcoloniale du focus sur la mesure.....	313

3.2.2 Les nouvelles conventions quasi-légales de la forme projet	318
Conclusion.....	322
Chapitre 5. Des dispositifs de confiance : une ingénierie frugale de la	
« bonne gouvernance » des forêts tropicales	325
Introduction	325
Une entreprise de morale	326
Intervention sélective et motivations monétaires	328
Décrire des « situations de gouvernance »	329
1. Convoquer la société civile ?.....	331
1.1 Une surveillance transnationale suspicieuse	332
1.1.1 « Networking transnational » et victimisation des communautés locales	332
1.1.2 Une surveillance discrète de la préparation	337
1.2 La production politique, cartographique et juridique des communautés locales	339
1.2.1 Rendre visibles les zones occupées	339
1.2.2 Le passage par le droit.....	343
1.3 Une société civile professionnalisée	349
1.3.1 Le paradoxe de la société civile ?.....	349
1.3.2 Raréfier les porte-parole.....	351
1.3.3 Un dispositif de confiance qui diversifie la participation	354
1.4 La politique des sucres.....	357
1.4.1 Les per diem : défraiement, motivation ou salaire ?.....	357
1.4.2 Une participation plus précoce et plus continue ?.....	360
1.4.3 Le problème de la représentativité	363
2. Lutter contre la corruption ?.....	366
2.1 La RDC comme site d'investissements légaux et partenaire bilatéral honnête	367
2.1.1 Rencontres marchandes ou lutte contre le crime	367
2.1.2 Compétition économique et moralisation des affaires	370
2.1.3 Une nouvelle ressource naturelle maudite ?	373
2.2 Attribuer un droit sur le carbone des forêts congolaises	377
2.2.1 Connaître ses investisseurs.....	377
2.2.2 ... pour exclure les « carbon cowboys »	379
2.2.3 En finir avec le gré-à-gré.....	382
2.2.4 Distribuer la décision.....	386
2.2.5 Externaliser le contrôle du respect du droit carbone congolais	389
2.3 Un couplage entre distribution de l'argent et publicité	392
2.3.1 Eviter les « blocages »	392
2.3.2 Les hypothèses comportementales de l'honnêteté	395
2.3.3 L'absence d'un public intéressé	398
Conclusion.....	403
Chapitre 6. La formulation d'un consensus : troubles de la délégation	
lors de l'écriture d'une décision internationale.....	405
Introduction	405
Infiltrations	406
« Zones de flou » et autorité du décideur collectif.....	408
Une performance	410

1. Préparer la scène	411
1.1 Des questions en suspens	412
1.2 Faire entendre la voix des communautés locales, défendre l'autorité du décideur collectif.....	415
2. De la démonstration de l'internationalité au brouillage des rôles	419
2.1 Assurer l'internationalité.....	420
2.2.1 Plénières médiatiques, badges colorés et drapeaux.....	420
2.2.2 La délicate appréciation du consensus	423
2.2 Observer à travers des portes closes	428
2.2.1 L'organisation pyramidale de l'écriture collective.....	428
2.2.2 Des infiltrés.....	431
2.3 Un degré de publicisation savamment dosé	434
2.3.1 Jouer le « scénario du pire »	434
2.3.2 Une confiance trahie	438
2.4 Une délégation éprouvée.....	441
2.4.1 La préprogrammation de controverses concernant le financement des incitations	441
2.4.2 Doutes sur la représentativité	444
3. La périlleuse production de textes « propres »	448
3.1 Une décision qui préserve les souverainetés nationales	448
3.2 « [including] » ou l'autorité internationale sur les initiatives domestiques en jeu	454
3.2.1 La coexistence de plusieurs versions des règles incitatives	454
3.2.2 Un arrangement vite ébranlé.....	456
2.2.3 Une exégèse controversée	460
2.2.4 Une petite victoire pour la centralité du décideur collectif	464
4. Une nouvelle forme de coordination internationale.....	467
4.1 Clôture de la session et maintien d'un état controversé.....	467
4. 2 Deux nouvelles itérations pour produire le « cadre REDD+ »	471
Conclusion.....	477
Conclusion générale : un aménagement international	481
Une action collective qui prend soin d'un bien public globalisé.....	483
Activer des agences préparatrices et mobiliser des publics.....	484
Créer des sites de concertation et lancer des investigations.....	486
Sécuriser des points de contact, apprécier et assigner des efforts	489
Le difficile cadrage de la géopolitique du carbone.....	492
Un aménagement international.....	494
Perspectives.....	496
Bibliographie.....	501
Sources.....	515

Table des illustrations

Figure 1 : Représentation schématique du cycle du carbone.....	256
Figure 2 : La grille d'échantillonnage utilisée par la FAO et le JRC.....	260
Figure 3 : Cartographie des capacités météorologiques des pays concernés par REDD+	264
Figure 4 : Une zone boisée de Bornéo, a. (gauche) image Landsat, b. (droite) image RapidEye.....	272
Figure 5 : Images Landsat prises en Papouasie Nouvelle Guinée, décembre 1998 (haut) et octobre 2002 (bas) (taille 20km x 10 km).....	273
Figure 6 : Représentation schématique de la théorie de la transition forestière	280
Figure 7 : Représentation du couvert forestier en 2010 et du déboisement entre 2000 et 2010 d'une zone du Kasai Occidental en République Démocratique du Congo.....	290
Figure 8 : Extrait du plan d'investissement pour le FIP de la République Démocratique du Congo	291
Figure 9 : Schéma de la métrique LiDAR	302
Figure 10 : Calibration du LiDAR	303
Figure 11 : Cartographie du carbone stocké par une portion de forêt amazonienne au Pérou (vert foncé : quantité élevée, bleu foncé : quantité faible)	304
Figure 12 : Extraits de la banque d'images du Carnegie Airbone Observatory, de haut en bas et de gauche à droite « 3D view of the Amazon forest », « 3D-image : land-use mosaic, Colombian Amazon » et « Diversity in 3D ».....	307
Figure 13 : Extrait d'une des démonstrations de Gregory Asner.....	308

Introduction générale : une géopolitique du carbone

Changements climatiques, émissions de gaz à effet de serre, augmentation de la température moyenne terrestre, à la mention de ces problèmes répond inéluctablement un sentiment de frustration. Alors que les termes annoncent un danger imminent, il ne se passe rien, entend-on souvent. Effectivement, les avions et les voitures circulent encore, de larges surfaces de terres boisées sont converties au profit d'une agriculture qui nourrit toujours plus de bétails et de nouvelles centrales au charbon sont construites. Pour un citoyen français, il ne se passe rien d'autre, ou presque, que la parution de temps à autre d'articles de presse relatant un rapport du groupe d'experts officiels sur le climat qui nous presse d'agir que vient rapidement dégriser le compte-rendu d'une session de négociations internationales qualifiée d'échec. Pourtant, celui qui se rendrait à une de ces rencontres serait étonné de voir que les négociateurs et leurs observateurs parlent d'interventions menées aux quatre coins du monde et qu'ils s'activent, se battent et se félicitent. Pourquoi les effets de cette agitation nous sont si peu visibles ? Ce travail fait l'hypothèse que la réponse à cette interrogation réside dans les dimensions internationale, concertée et incitative de l'action entreprise dont il propose une tentative de caractérisation.

A travers le cas des négociations sur le changement climatique, plus précisément des émissions de CO₂ attribuées à la déforestation tropicale et devenues objet d'investigations dans cette arène, la présente recherche mène une exploration empirique et théorique de l'action collective à l'échelle internationale. Le cahier des charges à remplir est le suivant : coordonner des interventions entreprises par une diversité d'acteurs dans des lieux géographiquement éloignés, en vue d'un objectif accepté par l'ensemble des Etats aux Nations Unies dont il faut respecter la souveraineté, sans recourir à la violence et très peu à l'obligation. Ce type d'action repose sur des opérations que l'examen du problème du déboisement tropical nous permettra d'identifier et d'analyser. En procédant ainsi, le travail présenté tentera de rendre intelligible le paradoxe entre une activité foisonnante déployée par certains – dont les protagonistes de l'histoire racontée – pour tenter d'appréhender le problème du changement climatique et le constat amer fait par d'autres – dont certainement ses lecteurs – d'une absence de conséquences tangibles. La démarche invitera à ne plus penser la situation en termes de déception mais, en parvenant à saisir les contraintes et

conditions de félicité d'une action collective internationale et pacifique, tenter de trouver des moyens de la modifier.

Une triple filiation

La thèse se positionne au croisement des *Science and Technology Studies* (STS), des travaux post-coloniaux d'inspiration foucauldienne consacrés à l'aide au développement et des avancées récentes sur les thématiques de l'économie et du politique de la sociologie de l'innovation, en particulier celle pratiquée au sein du Centre de Sociologie de l'Innovation. Tout au long des chapitres, nous nous servons de ces corpus comme d'outils d'aide à la description de nos problèmes empiriques et conceptuels et non dans une perspective de revue exhaustive. Leur choix répond, par conséquent, aux particularités de l'objet investigué où se mêlent instruments de mesure scientifique, acteurs et pratiques de l'aide au développement, dispositifs marchands et procédures décisionnelles. Un bref détour par ces trois sources d'inspiration nous permettra de familiariser le lecteur avec quelques éléments factuels sur le changement climatique, de montrer en quoi poser la problématique de l'internationalité est empiriquement pertinente, de donner une première présentation de l'équipement théorique et méthodologique qui sous-tend l'intégralité de notre travail et d'explicitier ce que nous entendons par géopolitique du carbone.

LA PROBLEMATISATION GLOBALISANTE DES SCIENCES DU CLIMAT

Un certain nombre d'études en sociologie et anthropologie des sciences et des techniques, dont le pendant anglo-saxon est connu sous l'appellation STS, s'est penché sur la question du climat¹. Ces travaux ont montré comment le changement climatique est construit comme un problème global, principalement défini par l'augmentation anthropique de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère. L'historien Paul Edwards, par exemple, s'est intéressé à l'Organisation Mondiale de la Météorologie (OMM), aux

¹ Voir Amy Dahan Dalmedico (dir.), 2007, *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques: enjeux scientifiques et politiques*, Paris, La Découverte, Sheila Jasanoff, 2010, « A new climate for society », *Theory Culture Society*, 27, 2-3, p. 233-253, Sheila Jasanoff, Marybeth L. Martello (dir.), 2004, *Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance*, Cambridge MA, The MIT Press, Clark A. Miller, Paul N. Edwards (dir.), 2001, *Changing the atmosphere. Expert knowledge and environmental governance*, Cambridge MA, The MIT Press, et Naomi Oreskes, Erik M. Conway, 2010, *Merchants of Doubt: How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*, New York, Bloomsbury Publishing.

infrastructures de mesure sur lesquelles repose son expertise et aux modèles de circulation atmosphérique¹. Ensemble, ils traquent à travers la planète des informations et les standardisent afin de produire des énoncés sur le phénomène ainsi globalisé. Ce genre d'innovations technologiques a progressivement consolidé la dimension référentielle de la tonne de CO₂ et la recherche obsessionnelle de la part anthropique de l'augmentation de sa concentration dans l'atmosphère. Les contributeurs à cette description systémique de la planète, que Christophe Bonneuil et Jean-Baptiste Fressoz appellent les « anthropocénologues », cadrent l'action pour le climat comme une affaire de quantification du carbone, responsabilisant l'humanité dans son intégralité². Un tel découpage du pensable et de l'actionnable appelle à indexer les interventions menées en réponse sur un indicateur unique, les émissions de CO₂, ce que témoignent les nombreuses injonctions à calculer, diminuer ou compenser celles d'un voyage en vacances, du transport d'une banane, d'un pays, d'une usine ou d'un bassin forestier. La plupart des travaux en STS consacrés au changement climatique ont donc focalisé leur attention sur l'instrumentation technico-scientifique qui globalise le phénomène. Informés par les travaux de la sociologie de l'innovation consacrés à la notion, nous qualifions de globalisante la « problématisation » du changement climatique examiné par ce corpus, parce que le problème posé est appréhendé en bloc, comme celui d'une variable circulant sans frottement autour du globe terrestre devenu le seul espace pertinent³.

Aux côtés d'objets tels que les sciences de la Terre, ses réseaux de mesure et ses modèles informatiques, ces sociologues des sciences ont aussi investigué en détail l'organisation

¹ Paul N. Edwards, 2010, *A vast machine. Computer models, climate data, and the politics of global warming*, Cambridge MA, The MIT Press. Voir aussi le travail de Chunglin Kwa sur la constitution, grâce notamment à l'imagerie satellite, du macro-compartiment qu'est la biosphère. Chunglin Kwa, 2005, « Local Ecologies and Global Science Discourses and Strategies of the International Geosphere-Biosphere Programme », *Social Studies of Science*, 35, 6, p. 923-950.

² Christophe Bonneuil, Jean-Baptiste Fressoz, 2013, *L'Événement Anthropocène : la Terre, l'histoire et nous*, Paris, Seuil, p. 72.

³ Sur la notion de problématisation et la manière dont elle a été régulièrement retravaillée voir Michel Callon, 1981, « Struggles and negotiations to define what is problematic and what is not », dans Karin D. Knorr, Roger Krohn, Richard Whitley (dir.), *The Social Process of Scientific Investigation*, Springer Netherlands, *Sociology of the Sciences A Yearbook*, p. 197-219, Yannick Barthe, 2006, *Le pouvoir d'indécision: la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, Brice Laurent, 2011, *Democacies on trial : Assembling nanotechnology and its problems*, Thèse de doctorat de socio-économie de l'innovation, Ecole des Mines de Paris, et Brice Laurent, 2014, « Coopérer pour construire un marché international : les instruments de la coopération internationale et leurs effets », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascombes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 465-492.

de l'expertise sur la question d'où provient l'injonction à agir vite, créatrice de tant de frustrations. Mais, quand la description du processus de globalisation du problème scientifique est convaincante, l'emploi du terme « gouvernance environnementale globale » pour qualifier ces arrangements institutionnels le sont moins¹. Clark Miller, par exemple, parle d'« institution globale » à propos du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC)². S'il annonce qu'elle acte l'obsolescence du découpage international, la lecture de son analyse invite à modérer l'affirmation. Le GIEC apparaît en 1988 à l'initiative de l'OMM et d'une agence onusienne. Sa mission est alors de conduire une revue scientifique sur la question du changement climatique et d'émettre des recommandations pour un éventuel futur traité international. L'auteur insiste sur l'incertitude qui entoure à l'époque son statut. Est-ce une institution scientifique composée de chercheurs ou l'arène de négociation entre gouvernements de ce traité ? Le sujet est controversé. Des représentants de pays dits en développement s'opposent fermement à ce que le groupe d'experts deviennent le site ou sera élaboré le futur accord. Ils estiment que le problème environnemental est aussi une affaire de développement, une préoccupation du Sud qui serait évacuée par la nouvelle institution orientée vers l'expertise climatique et dominée par des centres de recherche du Nord. Un comité ad hoc est donc créé qui marque l'émergence d'un processus décisionnel entre Etats. Le GIEC de son côté devient une entité productrice de « science-pour-la-politique » dont l'expertise sert de référence sans pour autant se substituer à la prise de décision par la négociation internationale³. Selon Miller, pour « consolider son autorité » le GIEC « s'est conformé aux pratiques des organisations multilatérales généralement acceptées dans le système ONU », il « a tiré sa légitimité de la présence des représentants gouvernementaux qui composent sa plénière »⁴. L'auteur considère que le groupe d'experts est « légitime » et constitue une « autorité globale », car il respecte certaines formes propres aux Nations Unies. Parmi ces éléments empruntés à la « diplomatie internationale », figure, par exemple, la production d'un

¹ S. Jasanoff, M.L. Martello, « Earthly politics », *op. cit.*, p. 5. Mais aussi Clark A. Miller, 2001, « Challenges in the Application of Science to Global Affairs : Contingency, Trust, and Moral Order », dans Clark A. Miller, Paul N. Edwards PN (dir.), *Changing the atmosphere. Expert knowledge and environmental governance*, Cambridge MA, The MIT Press, p. 246-285.

² Clark A. Miller, 2004, « Climate science and the making of a global political order », in Sheila Jasanoff (dir.), *States of knowledge : the co-production of science and social order*, Routledge, p. 46-66, p.46.

³ L'expression est issue de Paul N. Edwards, Stephen H. Schneider, 2001, « Self-governance and Peer Review in Science-for-policy : The Case of the IPCC Second Assessment Report », dans Clark A. Miller, Paul N. Edwards PN (dir.), *Changing the atmosphere. Expert knowledge and environmental governance*, Cambridge MA, The MIT Press, p. 219-246.

⁴ C.A. Miller, « Climate science and the making of... », *op. cit.*, p. 57, 58.

consensus autour du résumé destiné aux décideurs¹. Parler alors de « politique globale » ne permet pas de saisir l'internationalité et le procédural qui ont contribué à faire exister le GIEC et qui constituent, semble-t-il, un enjeu pour des acteurs comme les gouvernements des pays en développement². Bien que la transformation de la tonne de carbone en référence participe d'un processus de globalisation du problème climatique, ce dont nous ne manquerons pas de relever au cours de notre travail, il n'en est pas tout à fait de même de l'institutionnalisation de l'expertise sur le sujet et encore moins de la création d'un site de concertation sous l'égide des Nations Unis qui, au contraire, réaffirme la centralité du découpage international.

LE NOUVEL ESPRIT DU DEVELOPPEMENT

Critiques face aux problématisations globalisantes – celles des démarches scientifiques et de leurs instruments de mesures mais aussi des analyses sociologiques qui en sont faites –, Bonneuil et Fressoz appellent à écrire des « histoires politiques du CO₂ »³. Celles qu'ils esquissent abordent les problèmes environnementaux sous l'angle de processus d'enrichissement économique, de choix gouvernementaux et d'épisodes belliqueux. Ils identifient notamment le « lien fondamental entre la crise climatique et les entreprises de domination globale », la colonisation européenne d'abord, « l'hégémonie américaine » ensuite⁴. S'ils invitent surtout à redécrire des épisodes passés, leur injonction peut s'appliquer au contemporain. Cette thèse offre en quelque sorte une ethnographie politique du CO₂ en s'intéressant au traitement procédural du changement climatique qui repose sur le système onusien et son principe de souveraineté nationale. Elle montre notamment que l'émergence de la question du carbone des forêts tropicales dans cette arène entraîne l'implication croissante

¹ *Ibid.*, p. 66 (note 7). Sur le fonctionnement procédural de la production de l'expertise du GIEC voir aussi Olivier Leclercq, 2009, « Les règles de production des énoncés au sein du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat », dans Rafael Encinas de Munagorri (dir.), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », p. 59-92, Jean-Pascal van Ypersele, Bruna Gaino, 2012, « Comment le GIEC gère-t-il les incertitudes scientifiques ? », dans Edwin Zaccai, François Gemenne, Jean-Michel Decroly (dir.), *Controverses climatiques, sciences et politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 77-96.

² C.A. Miller, « Climate science and the making of... », *op. cit.*, p. 64. Sur l'importance de l'internationalité dans la négociation politique relative au climat voir aussi C.A. Miller, « Challenges in the Application... », *op. cit.* Le changement climatique n'est toutefois pas le seul domaine où l'internationalité et les pratiques onusiennes sont un enjeu, notamment pour les pays dits en développement, voir Guillaume Devin, Marie-Claude Smouts, 2011, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin.

³ C. Bonneuil, J.-B. Fressoz, « L'Événement Anthropocène », *op. cit.*

⁴ *Ibid.*, p. 135-136.

d'institutions comme la Banque Mondiale. En effet, alors que, dans les années 1990, la comptabilisation du carbone concentre les efforts de réduction sur les pays industrialisés pour lesquels des modes d'action ont été conçus et stabilisés, les émissions de CO₂ de la déforestation tropicale obligent à réinventer des formes de coordination dans la mesure où ce nouveau problème charrie des considérations indissociablement liées au statut en développement des pays concernés. Ce statut résulte d'une histoire qu'un corpus de travaux anglo-saxons a documenté, informé par les analyses de Michel Foucault sur la notion de gouvernement et la forme de pouvoir que constitue l'Etat moderne¹.

Ces études empiriques sur la colonisation et l'aide au développement nous offrent une aide précieuse en raison de la proximité entre leurs objets et le nôtre qui permet de penser le moment singulier décrit ici dans une perspective plus large, celle de l'évolution du système onusien et de l'aide internationale. Elles constituent un appui pour réfléchir aux thématiques que sont l'Etat et le national dans les pays non occidentaux ou le style d'interventions désigné par l'expression projet de développement. Timothy Mitchell s'attache ainsi à restituer la série d'opérations qui contribuèrent en Egypte, durant la période coloniale puis par l'aide internationale, à instaurer une économie nationale et un Etat moderne². Il décrit des innovations métrologiques telles que des représentations cartographiques et l'élaboration d'un cadastre. Il raconte comment l'émergence d'une certaine forme de propriété privée des terres – occidentale et donc différente de celle pratiquée antérieurement – sert le développement d'un modèle d'entreprise particulier, qui privilégie les grandes superficies et dépossède les petits producteurs. Avec cette reconfiguration de la propriété du sol, il montre que c'est une transformation des pratiques agricoles qui a lieu en faveur de la monoculture. Cette agriculture industrielle requiert des paysans qu'ils produisent pour l'exportation et nécessite le déploiement de technique de maîtrise de la population rurale. Concentrer la propriété foncière et construire des infrastructures de transport, remodeler l'organisation des villages et modifier les espèces cultivées, l'ensemble de ces actions crée à la fois un espace de gouvernement des hommes et de calculabilité de l'économie³. Répondre au problème des émissions de

¹ Les principaux travaux de Michel Foucault à avoir inspirer ce courant sont ceux relatifs à la notion de discipline d'abord puis de gouvernement : Michel Foucault, 2004a, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard, et Michel Foucault, 2004b, *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard.

² Timothy Mitchell, 2002, *Rule of Experts: Egypt, Techno-politics, Modernity*, Berkeley, University of California Press.

³ Sur la création d'une économie nationale voir aussi Manu Goswami, 2010, *Producing India: From colonial economy to national space*, Chicago, University of Chicago Press.

CO₂ associées aux forêts tropicales engendre aussi des opérations de formalisation de droit de propriété, de visualisation de l'espace et de planification d'activités commerciales. Mais leur style diffère des interventions coercitives évoquées ci-dessus. Elles s'inscrivent plutôt dans le tournant managérial qui semble caractériser certains changements de l'aide au début des années 2000, une fois la guerre froide terminée, et à propos duquel l'anthropologue Tania Li et d'autres parlent de néolibéralisme¹.

Projet participatif, appui à la société civile, gestion communautaire, micro-entreprise, bonne gouvernance et appropriation nationale sont les maîtres mots de ce qu'on peut considérer comme un nouvel esprit du développement². La figure de l'intervenant expert et autoritaire est supplantée par celle du consultant mobile, engagé dans un travail de persuasion, de coordination et de mise en débat. La violence physique laisse place à la prolifération de dispositifs de concertation et les techniques de discipline de la population aux incitations. La spatialité notamment est redéfinie. Alors que les interventions développementalistes des années 1970-1980 décrites par James Scott, par exemple, sont de l'ordre du quadrillage du territoire, des études sur l'aide contemporaine et plus largement sur les activités économiques liant aujourd'hui le Nord au Sud insistent sur la configuration d'espaces rhizomatiques, caractérisés par la pacification de quelques zones circonscrites et ciblées et de connections franchissant les frontières nationales, qu'elles soient géographiques ou institutionnelles³. Un corpus émergent de travaux combine cette sensibilité spatiale à un examen de la matérialité des ressources naturelles au cœur de ce genre de transactions économiques

¹ Tania M. Li, 2007a, *The Will to Improve: Governmentality, development, and the practice of politics*, Durham, Duke University Press. Sur ces nouvelles pratiques de l'aide voir aussi, Gerhard Anders, 2010, *In the shadow of good governance an ethnography of civil service reform in Africa*, Boston, Brill, Julia Elyachar, 2005, *Markets of Dispossession: NGOs, Economic Development, and the State in Cairo*, Durham, Duke University Press, James Ferguson, 2006, *Global Shadows: Africa in the neoliberal world order*, Durham, Duke University Press, et David Mosse, 2005, *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, London, Pluto Press.

² Nous faisons ici l'hypothèse exploratoire qu'une étude approfondie des évolutions récentes de l'aide au développement – à comprendre comme l'ensemble des institutions et interventions qui, à travers le recours aux moyens financiers, techniques et humains de gouvernements de pays comme ceux de l'Union Européenne et de l'Amérique du Nord, tentent de développer les économies des pays d'Amérique du Sud, d'Afrique et d'Asie – pourrait mettre en évidence un changement similaire à celui du capitalisme identifié et analysé par Luc Boltanski, Eve Chiapello, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

³ James Scott, 1999, *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, Yale University Press, sur les interventions contemporaines de l'aide ou plus largement d'activités économiques liant le Nord et le Sud et leur manière différente de configurer l'espace voir James Ferguson, Akhil Gupta, 2002, « Spatializing States: toward an ethnography of neoliberal governmentality », *American Ethnologist*, 29, 4, p. 981-1002, James Ferguson, 2005, « Seeing like an oil company: space, security, and global capital in neoliberal Africa », *American anthropologist*, 107, 3, p. 377-382.

transnationales¹. A l'instar du pétrole et de l'uranium, dont les marchés et la politique sont décrits respectivement par Andrew Barry, Timothy Mitchell et Gabrielle Hecht, le carbone des forêts tropicales devient ici une ressource dont le processus de valorisation met en jeu des relations Nord-Sud². A la fluidité de l'énergie fossile, aux pipelines et leur vulnérabilité réduite face aux tentatives de blocages répondent l'immobilité des arbres et de leur stock de carbone, le recours aux satellites pour surveiller les émissions de CO₂ ou encore l'accès inégal aux réseaux de télécommunication et à l'expertise technique. L'instrumentation déployée pour réagir à la contribution du déboisement au changement climatique redistribue alors la capacité à agir, les rôles et les responsabilités en particulier ceux de gouvernants et gouvernés³.

PROCEDURES DECISIONNELLES ET DISPOSITIFS INCITATIFS POUR CADRER L'ACTION COLLECTIVE

Tout en examinant la production de l'expertise scientifique omniprésente dans un sujet comme le climat et les forêts tropicales et en investiguant le nouvel esprit du développement qui caractérise certaines interventions de l'aide internationale s'attelant au problème, la thèse place au centre de l'attention les dispositifs économisateurs et les procédures décisionnelles. L'extension de la sociologie de la traduction à l'économie-chose et au politique constitue une ressource analytique centrale étant donné que les négociations internationales sont un lieu de débats et de décision où s'organise l'action collective grâce à des instruments économiques. Délibérations et calculs y sont étroitement couplés. Or, les deux corpus brièvement évoqués ci-dessus proposent des descriptions qui nous paraissent trop réductrices du politique et de son articulation avec l'économique. Quand les STS sur le climat parlent de politique c'est dans une

¹ Une approche que Christophe Bonneuil et Jean-Baptiste Fressoz appellent d'ailleurs à davantage investiguer, C. Bonneuil, J.-B. Fressoz, « L'Événement Anthropocène », *op. cit.*, p. 58.

² Andrew Barry, 2013, *Material Politics. Disputes along the pipeline*, Oxford, Wiley Blackwell, Timothy Mitchell, 2011, *Carbon Democracy. Political power in the age of oil*, London, Verso et Gabrielle Hecht, 2012, *Being nuclear. Africans and the global uranium trade*, Cambridge MA, The MIT Press.

³ Prêter attention à ces éléments provient de la sociologie de l'innovation du CSI et en particulier des travaux de Madeleine Akrich sur les techniques, voir notamment Madeleine Akrich, 1987, « Comment décrire les objets techniques ? », *Techniques & Culture*, 9, p. 49-64, Madeleine Akrich, 1989, « La construction d'un système socio-technique », *Anthropologie et sociétés*, 13, p. 31-54 et pour une reprise récente de ce type d'approche, Yannick Barthe, 2009, « Les qualités politiques des technologies. Irréversibilité et réversibilité dans la gestion des déchets nucléaires », *Tracés*, 16, 1, p. 119-137.

perspective de co-production entre savoirs scientifiques et formes de pouvoir¹. Mais en se focalisant sur les sciences de la Terre, elles ont tendance à restreindre le politique à la détermination de l'augmentation acceptable de la température terrestre ou à la contestation de l'existence du changement climatique associée à des questions partisans nationales². Elles oublient alors un pan entier de ce dont il est question dans les négociations une fois ce genre de buts fixés : comment organiser la conduite des conduites, c'est-à-dire qui faire agir et par quels moyens. Quand les approches foucaaldiennes du développement parlent de politique c'est pour l'opposer à la technique. « La machine anti-politique », le titre du travail de James Ferguson sur un projet de développement rural au Lesotho dans les années 1970 est sans équivoque³. L'aide et ses intervenants technicisent les problèmes du pays en les réduisant à une question de rendement agricole. Le politique qui est ignoré désigne l'existence d'une administration polycentrique, de partis politiques et de la pauvreté. Régulièrement, des travaux actualisent le constat selon lequel l'aide technicise toujours plus le monde social, grâce à l'économie discipline et ses pratiques notamment⁴. En procédant de la sorte, ils restreignent le politique à l'interaction interpersonnelle et à l'arrangement politicien. La recherche du pouvoir par les développés et leurs stratégies d'accaparement semble être alors de nature différente que celle des développeurs et leurs stratégies technicisantes.

Pour aborder différemment l'articulation entre économie et politique, la présente recherche mobilise les études sur la « démocratie technique », ses « procédures dialogiques » et « groupes concernés » d'une part et d'autre part celles sur les « agencements marchands » et leurs dispositifs⁵. La transaction marchande et la décision

¹ Les travaux cités précédemment, notamment ceux de Clark Miller, sont dans la lignée de la réflexion menée par Sheila Jasanoff sur la co-production de savoirs scientifiques et d'ordres politiques, Sheila Jasanoff, 2004, « Ordering knowledge, ordering society », dans Sheila Jasanoff (dir.), *States of knowledge. The co-production of science and social order*, London, Routledge, p. 13-45.

² Voir respectivement Stefan C. Aykut, Amy Dahan, 2011, « Le régime climatique avant et après Copenhague : sciences, politiques et l'objectif des deux degrés » », *Natures Sciences Sociétés*, 19, 2, p. 144-157, et Aaron M. McCright, Riley E. Dunlap, 2010, « Anti-reflexivity : The American Conservative Movement's Success in Undermining Climate Science and Policy », *Theory, Culture & Society*, 27, 2-3, p. 100-133, Aaron M. McCright, Riley E. Dunlap, 2011, « The politicization of climate change and polarization in the American's public views of global warming 2001-2010 », *The Sociological Quarterly*, 52, p. 155-194.

³ James Ferguson, 1994, *The Anti-politics Machine: « Development », depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

⁴ C'est en particulier le cas de T.M. Li, « The will to improve », *op. cit.*

⁵ Sur la notion de « démocratie technique », voir Y. Barthe, « le pouvoir d'indécision », *op.cit.*, et Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil et Michel Callon, Vololona Rabearisoa, 2008, « The Growing Engagement of Emergent Concerned Groups in Political and Economic Life: Lessons

politique constituent selon le travail de Michel Callon deux actions collectives dont les cadrages – le cahier des charges et les pratiques instrumentées mises en œuvre pour s’y conformer – sont différents. Les premiers viseraient à profiler des biens et des agents en vue de rendre possible un transfert de droit d’usage en échange d’une compensation monétaire, tandis que les seconds viseraient à assurer l’incessante (re)composition d’une assemblée et la garantie d’un espace de protestation¹. Les exemples pris pour esquisser la manière dont ces modalités d’action collective s’articulent dans un processus dynamique est la multiplication des innovations scientifico-techniques et leur mise en marchés. Des produits contenant des nanotechnologies, les injonctions à la responsabilisation du consommateur ou la brevetabilité du vivant génèrent des débordements et notamment la formation de groupes concernés affectés, oubliés ou contestataires de ces cadrages marchands qui détachent des biens et mettent en forme et en rapport des Homo Oeconomici. La mise en place de procédures de participation a alors pour but d’intégrer ces groupes dans la conception de nouvelles relations marchandes. Nous pourrions réécrire l’apparition du GIEC et des négociations internationales dans ses termes. Les scientifiques du climat joueraient le rôle de groupe concerné, porte-parole de l’atmosphère et critique des cadrages de l’économie capitaliste et ses industries exemptées de tenir compte des émissions de CO₂ qu’elles libèrent. A ce débordement répondraient des procédures permettant l’articulation politique d’un collectif à travers le processus décisionnel sur le climat chargé alors de repenser l’économie de marché.

Toutefois, ce qui se déroule dans ces « sites d’investigation », pour prendre le vocabulaire de Callon, – les négociations sur le climat mais aussi des administrations forestières, des centres de recherche en télédétection ou encore des foires

from the French Association of Neuromuscular Disease Patients », *Science, Technology & Human Values*, 33, 2, p. 230-261. Sur celle d’ « agencement marchand » et les dispositifs de marché, voir Michel Callon, 1998a, Introduction dans Michel Callon (dir), *The laws of the markets*, Oxford, Blackwell Publishers/Sociological Review, p. 1-57, Michel Callon, Yuval Millo, Fabian Muniesa (dir.), 2007, *Market devices*, Oxford, Blackwell Publishers/Sociological Review, Michel Callon, 2013, « Qu’est-ce qu’un agencement marchand? », dans Michel Callon, Madeleine Akrich, Sandrine Dubuisson-Quellier, et al. (dir.) *Sociologie des agencements marchands: Textes choisis*, Paris, Presses des Mines, coll. Sciences Sociales, p. 323-440. Quelques travaux récents proposent d’articuler ces deux problématiques, par exemple, Brice Laurent, à paraître, « The politics of European agencements: constructing a market of sustainable biofuels », *Environmental Politics*, et Dominique Linhardt, Fabian Muniesa, 2011, « Tenir lieu de politique. Le paradoxe des “politiques d’économisation” », *Politix*, 95, 3, p. 9-21.

¹ Pour une succinct comparaison des deux modes d’action voir Michel Callon, 2007, « An essay on the growing contribution of economic markets to the proliferation of the social », *Theory, Culture & Society*, 24, 7-8, p. 139-163. A propos de l’action politique comme (re)composition d’un collectif voir aussi Bruno Latour, 2004, *Politiques de la nature: comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte/poche.

professionnelles du marché du carbone – est une remise en cause timide des modes de production polluants et des cycles d'accumulation qu'ils ont rendus possibles¹. Les débats et interventions se concentrent sur les règles de mesure de ces externalités et l'organisation de mécanismes incitatifs pour les réduire. Appuyés sur l'infrastructure diplomatique onusienne où l'Etat est l'unité représentée, ils font émerger quelques groupes concernés – les populations dépendant des forêts par exemple – mais les recadrages proposés, où l'incitation monétaire joue un rôle central, n'ébranlent pas la quête de création de richesse. Ils tendent seulement à modifier la manière dont par exemple les ressources naturelles devront être valorisées – le maintien sur pied des forêts et leur stock de carbone au lieu de l'exploitation de leur bois et des surfaces qu'elles occupent. La thèse raconte comment le site de délibération que sont les négociations internationales stimule en fait une ingénierie frugale et faillible de la coordination entre gouvernements. Bonneuil et Fressoz parlent de géopouvoir qui « reconceptualise la Terre comme un système à connaître et à gérer pour en tirer le rendement soutenable maximal » et utilise, dans ce but, la capacité de l'économie à internaliser les débordements². Leur critique laisse entendre que cette démarche aurait une ambition de maîtrise et de rationalisation jusqu'à parler de « gouvernement éco-technocratique »³. Notre enquête sur le cas de la déforestation tropicale tend au contraire à mettre en évidence que le maintien d'une action, même minimale en termes d'ambition environnementale, mais toujours collective est sans cesse mis à l'épreuve. Le caractère déceptif de l'objet examiné annonce d'ailleurs d'emblée que les pages qui suivent ne seront pas un récit victorieux et enthousiaste où tout est reconfiguré⁴.

Nous ne raconterons donc pas l'histoire d'un « géo-gouvernement des savants » qui ferait taire les protestations⁵. Au contraire, le dissensus règne⁶. Partiel, l'accord est toujours provisoire. Le recours à l'incitation monétaire n'outille pas une optimisation

¹ Nous empruntons le terme « site d'investigation » à Michel Callon qui l'emploie pour discuter le travail de Brice Laurent sur les nanotechnologies et leurs « sites de problématisation ». Michel Callon, 2012, « Les incertitudes scientifiques et techniques constituent-elles une source possible de renouvellement de la vie démocratique ? », *Papiers de Recherche du CSI*, n°028, B. Laurent, « Democracies on trial », *op. cit.* Sur les cycles d'accumulation rendus possibles grâce au pétrole par exemple voir T. Mitchell, « Carbon Democracy », *op. cit.*

² C. Bonneuil, J.-B. Fressoz, « L'Événement Anthropocène », *op.cit.*, p. 108.

³ *Ibid.*, p. 111.

⁴ Une critique parfois faite aux travaux de la sociologie de la traduction dans le prolongement desquels s'inscrit cette thèse, voir Dominique Pestre, 2012, « Épistémologie et politique des science and transnational studies », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 6, 3, p. 1-24.

⁵ C. Bonneuil, J.-B. Fressoz, « L'Événement Anthropocène », *op.cit.*, p. 100.

⁶ Sur le politique comme capacité à protester, voir Andrew Barry, 2001, *Political Machines: Governing a technological society*, London, The Athlone Press.

globale à long-terme mais l'action localisée à court-terme, de proche en proche. C'est donc plutôt l'histoire d'un tâtonnement distribué dont la coordination pour que l'action reste collective nécessite un travail incessant de micro-cadrages confronté à d'inévitables dérapages et blocages. Nous appellerons géopolitique du carbone ce tâtonnement parfois hésitant qui gère les problèmes de manière myope. Notre analyse partage avec l'acception courante du terme géopolitique une attention au territoire et à ses ressources ainsi qu'à la façon dont des Etats-nations entrent en relation. Cependant, à la manière d'Andrew Barry sur l'Union Européenne, nous ne prendrons pas les objets et notions que sont l'Etat, l'espace ou encore les forêts tropicales comme évidents¹. La thèse propose plutôt d'y réfléchir comme le produit de pratiques géopolitiques dont celles relatives au carbone, qu'il soit sous forme de gaz dans l'atmosphère ou solidifié dans du bois. Contrairement à sa connotation usuelle, la politique de la Terre dont nous donnons ici un aperçu est non violente, au sens physique du terme. Toutefois, ses tentatives d'organiser la cohabitation établissent ou renforcent des asymétries que nous tâcherons de montrer dans une optique réflexive plus que critique.

L'enquête

Pour faire sens d'une action qui se déroule à l'échelle de la planète, la thèse prend appui sur une enquête empirique « multi-site ». Proposé initialement par George Marcus, le terme qualifie les méthodes testées par certains anthropologues qui se détournent de l'étude ethnographique uni-site pour rendre compte de ce qu'il nomme le « système monde » et qu'aujourd'hui nous appellerions plutôt globalisation². Si notre approche a impliqué des déplacements géographiques, nous donnons au terme de site un sens plus large et désignons ainsi des objets qui font problème, pour les acteurs et pour nous. Afin d'explicitier la « stratégie de traçage », pour reprendre une expression de Marcus, nous allons restituer le cheminement chronologique de notre enquête qui est aussi l'histoire de la mise en forme du sujet de la thèse et de ses hypothèses sur l'action

¹ *Ibid.* Pour traiter de ce qu'on peut appeler le micro et le macro, la thèse suit la démarche méthodologique aux fondements de la sociologie de la traduction proposée dans Michel Callon, Bruno Latour, 1981, « Unscrewing the Big Leviathan: or how actors macrostructure reality and how sociologists help them to do so? », dans Karin Knorr-Cetina, Aaron V. Cicourel (dir.), *Advances in Social Theory and Methodology : Toward an Integration of Micro and Macro Sociologies*, London, Routledge, p. 227-303.

² George E. Marcus, 1995, « Ethnography in/of the World System: The emergence of multi-sited ethnography », *Annual Review of Anthropology*, 24, p. 95-117. Notons toutefois que notre référence à l'approche multiste de Marcus est extrêmement libérale. Sur l'anthropologie du global voir aussi Anna L. Tsing, 2005, *Frictions. An Ethnography of Global Connections*, Princeton, Princeton University Press.

internationale. Ce récit permettra de brosser une première présentation des six chapitres qui composent ce document, ainsi que de montrer la grande variété des sources utilisées, toutes traitées avec une même attention à leurs contextes d'énonciation et leurs opérations sémiotiques.

La thèse a commencé en 2009 comme un travail de sociologie des marchés sur ce qui est couramment appelé le marché du carbone du Protocole de Kyoto, ce système où des réductions d'émissions, générées par des activités spécialement mises en œuvre dans des pays en développement, sont échangées et permettent aux gouvernements des pays développés de compenser leurs émissions de CO₂ soumises à une limitation par le traité international. A partir d'un cas, un projet de reboisement en République Démocratique du Congo (RDC), nous avons collecté du matériau documentaire pour décrire les dispositifs qui composent ce marché (chapitre 2). La plupart d'entre eux, formulaires, décisions, modalités et règles, constituent les méthodes de calcul de cette commodité d'un genre nouveau. Une dizaine d'entretiens a été menée de janvier à avril 2010, à Paris où sont basés la majorité des partenaires du projet examiné et par télécommunication avec le porteur de projet à Kinshasa. Courant 2011, nous avons complété cette première investigation par une visite de l'activité en avril et en assistant avec le porteur et ses collaborateurs à une foire au carbone à Barcelone au mois de juin. Un contact a été maintenu avec le porteur de projet courant 2012 nous permettant de suivre à distance l'évolution de son activité.

Bien que, lorsqu'on évoque la compensation carbone, planter des arbres soit une des premières choses qui viennent à l'esprit, dans le marché du Protocole de Kyoto, ces projets sont marginaux en nombre et en volume de crédits. Par conséquent, au lieu de multiplier les cas de projets pour poursuivre la description du marché, nous nous sommes intéressés à la situation en apparence paradoxale des activités forestières en effectuant quelques entretiens à Paris avec des négociateurs et observateurs courant 2010 et en entamant une recherche documentaire centrée sur une revue des négociations internationales. Nous avons ainsi découvert qu'en fait, quand l'idée de compenser les émissions de CO₂ a émergé dans les années 1990, la conservation forestière et le reboisement sous les tropiques étaient effectivement perçus comme des actions possibles et faciles (chapitre 1). Mais, au sein des négociations, ces activités firent l'objet de fortes divergences. Les disputes ont conduit, d'abord à restreindre les conditions de production et d'utilisation des réductions d'émissions résultant de projets forestiers, puis à enclencher une discussion sur la manière dont les émissions de la déforestation tropicale pourraient être gérées. Ce basculement nous a amené à approfondir notre investigation documentaire par la lecture d'une littérature

secondaire où des négociateurs, surtout des juristes, formalisent et débattent de ce style décisionnel qui permet le désaccord et la reprise des débats.

C'est ainsi que la thèse s'est concentrée sur ce qui est désigné, dans les négociations et en dehors, par l'acronyme REDD+ – pour Réduire les Emissions liées à la Déforestation et à la Dégénération des forêts dans les pays en développement. Nous venons de préciser en dehors car la création d'un processus de discussion sur le sujet a engendré des sortes d'expérimentations *in situ* entreprises par des gouvernements et des organisations internationales ou non gouvernementales. Parmi ces initiatives nous nous sommes focalisés sur les processus dits de préparation proposés, entre autres, par la Banque Mondiale à de nombreux gouvernements dont la RDC présentée comme l'un des pays très dynamiques. Après avoir pris contact avec les acteurs chargés de cette intervention au sein du ministère congolais de l'Environnement, nous avons effectué un séjour de six semaines à Kinshasa – mars et avril 2011 – comme membre informel de l'équipe (chapitre 3). Nous avons observé au quotidien son travail, pu suivre au plus près l'activité de quelques uns de ses membres et collecté de nombreux documents relatifs à cette activité. Tandis que nous imaginions assister à une entreprise d'équipement de la RDC avec des méthodes de mesure du couvert forestier, nous n'avons rien vu de cela. Les acteurs étaient concentrés sur la création d'institutions et de procédures de prise de décision, en vue notamment de diminuer la suspicion à propos de la corruption du ministère et de faire participer celle qu'ils appelaient la société civile (chapitre 5). Profitant de notre présence à Kinshasa nous avons rencontré des acteurs périphériques à la préparation et notamment des organisations non gouvernementales congolaises et internationales. Au total, plus d'une quarantaine d'entretiens ont été menés et de nombreuses observations transcrites lors de rencontres collectives organisées (réunions de travail) et de moments plus informels (déjeuner, dîners, trajets en voiture). Des contacts ont été entretenus jusqu'en 2013 avec l'un des membres de l'équipe.

Le fonctionnement des négociations devenant un sujet central de la thèse, nous avons décidé et réussi à participer à leur session de décembre 2011 à Durban en Afrique du Sud. Alors que nous pensions pouvoir user de nos contacts congolais qui s'y rendaient également, ces derniers étaient peu intéressés par la négociation elle-même. C'est grâce à quelques militants rencontrés à Kinshasa et présents en Afrique du Sud pour observer les débats que nous avons pu enquêter sur l'écriture d'une décision internationale (chapitre 6). Outre l'observation du déroulement de la session, nous avons effectué une quinzaine d'entretiens avec des négociateurs et des observateurs et nous nous sommes tenus informés de l'évolution des débats en 2012 et 2013 par des recherches documentaires. Pour préparer le déplacement à Durban, nous avons assisté en octobre

à une conférence à Paris consacrée aux questions de mesure et de calcul relatives à REDD+. C'est par ce canal, puis en assistant lors de la session de Durban à de nombreux *side events* sur le sujet, que nous avons pu aborder les aspects métrologiques (chapitre 4). Lors de la session, nous avons rencontré quelques experts du sujet. Les entretiens qu'ils nous ont accordés, ont permis de faire sens du corpus de publications académiques dédié aux problèmes de quantification du carbone des forêts tropicales constitué ultérieurement.

Entretiens, observations, décisions onusiennes, documentation technique, littérature grise institutionnelle et non gouvernementale, articles académiques, coupures de presse et sites Internet forment le matériau hétérogène de notre analyse, constitué progressivement autour des objets problématiques rencontrés et en fonction d'opportunités contingentes. Faute de temps, il n'a malheureusement pas été possible d'approfondir par l'observation ethnographique la dimension métrologique, par exemple, bien que nous ayons amorcé courant 2013 des contacts avec les membres d'une équipe de recherche française tentant de se spécialiser sur la mesure du carbone forestier. La brève interaction que nous avons eue avec eux mérite d'être mentionnée parce que nous n'étions pas à l'origine de son organisation. Ce sont les chercheurs qui nous ont sollicités, intéressés d'en connaître davantage sur l'état des discussions et des interventions relatives à REDD+. Savoir dans quelle mesure l'instrument qu'ils étaient en train de mettre au point pouvait être valorisé commercialement était leur souci. Ils se disaient perdus face à la prolifération des activités arborant le label REDD+ et s'interrogeaient sur l'existence de règles internationales et d'un marché du carbone dédié. Les différents chapitres de la thèse tentent justement de montrer cette prolifération d'initiatives et le faible degré de réalisation de la plupart d'entre elles.

La thèse est composée de six chapitres, chacun consacré à un objet problématique : la prise de décision internationale, l'action par projets, la préparation d'un pays, l'appréciation de la justesse d'une mesure, la confiance dans un partenariat économique et la formulation d'un consensus. En passant d'un problème à l'autre, nous avons retrouvé les mêmes acteurs institutionnels mais aussi les mêmes personnes. Nous faisons donc l'hypothèse qu'une des caractéristiques de ce genre d'action collective est de n'impliquer directement qu'un faible nombre d'individus, géographiquement et institutionnellement mobiles. Ce petit monde a des personnalités. Parce qu'ils comptent en tant qu'individualités, nous mentionnerons le nom de ces personnages relativement publics quand l'occasion se présente, alors que les protagonistes plus discrets sont désignés par leur fonction. Les consultants des chapitres 3 et 5 font néanmoins exception. Nous leur avons attribué des prénoms pour signifier

l'importance dans leur travail de leur personne et la familiarité qu'ils tentent d'instaurer avec leurs collaborateurs.

Une ingénierie politique de l'action internationale

Nous avons dit plus haut des négociations sur le changement climatique qu'elles sont un site d'investigation des manières dont la décision internationale peut être prise et de celles dont l'action internationale peut être organisée. S'il est central dans la recherche de réponses au problème des émissions de CO₂ associées à la déforestation tropicale, ce site n'est pas le seul. Il y en a plusieurs plus ou moins connectés entre eux par le partage de règles ou de standard de mesure, par exemple, mais aussi par la circulation des individualités évoquées précédemment. Ces sites produisent du savoir, non pas tant sur le phénomène physique du changement climatique, que sur les instruments et les pratiques qui peuvent coordonner les actions de gouvernements.

Les connaissances ainsi développées sont largement publiques. Les décisions internationales sont toutes archivées et consultables en ligne, les débats qui y ont abouti sont décrits par la presse généraliste et d'autres commentateurs plus spécialisés, les propositions faites, de même que les réalisations attribuées au processus d'investigation, sont exhibées et justifiées dans des articles (semi)académiques et lors de *side events* ou autres moments de démonstration publique. Grâce à la publicité qui entoure l'activité dédiée à trouver des moyens de conduire les conduites à l'échelle de la planète, nous faisons de cette enquête l'objet de la nôtre sur l'action internationale concertée. Si l'accessibilité d'un grand nombre d'informations nous a permis d'enquêter, il ne faut néanmoins pas se méprendre sur leur audience effective. Lorsque des ONG environnementales veulent faire savoir des faits condamnables ou quand l'administration forestière d'un pays veut faire valoir ses initiatives le media Internet est fréquemment utilisé en vue certainement de concerner un public le plus large possible. On peut néanmoins s'interroger sur le lectorat de ces multiples documents. Mentionner que tel rapport est en ligne, et qu'il est donc facilement lisible, ne dit rien de l'attention qui a pu lui être portée. A entendre les propos déceptifs sur la lutte contre le changement climatique évoqués en début de l'introduction, nous pouvons faire l'hypothèse que cette attention est faible, d'autant plus que la technicité des comptes-rendus est grande. L'une des caractéristiques de l'action étudiée est par conséquent sa difficulté à mobiliser au-delà du cercle restreint de protagonistes directement concernés et spécialistes des questions qu'ils ont contribué à mettre en forme.

Ce travail vise à contribuer indirectement à l'investigation en cours qu'il prend pour objet. Récemment des chercheurs en sciences sociales, dont certains se réclament des STS, ont publié un plaidoyer pour une plus grande « contribution de l'anthropologie à l'étude du changement climatique »¹. Le rôle qu'il attribue à l'anthropologue est celui de porte-parole du social. Il devrait analyser les « dynamiques de pouvoir » qui modèlent les débats scientifiques sur le climat dont ceux niant le phénomène climatique, documenter les effets néfastes sur les « communautés habitant les forêts » notamment de projets passés de l'aide au développement et enfin rappeler l'existence de processus « culturels et économiques » délaissés quand on se focalise sur la seule question du climat pour penser les actions à entreprendre². Pour prendre part à l'étude du changement climatique, notre travail ne donne pas à l'anthropologue la tâche de faire « accéder aux processus sociaux, culturels et politiques qui façonnent les débats climatiques »³. Il tente plutôt de proposer une description des ingrédients d'une action répondant à un problème constitué comme global et une analyse de la manière dont les techniques de calcul, les modalités d'échange et les formes décisionnelles qui les équipent distribuent le pouvoir au sens de capacité/possibilité d'agir. L'action examinée s'inscrit dans un monde où les connaissances scientifiques et techniques outillant l'action sont produites par des centres de recherche du Nord, dans un monde composé de gouvernements souverains sur leurs territoires où d'autres canaux de représentation font difficilement entendre la voix des populations forestières souvent ignorées par les interventions de l'aide. Notre focus sur le cas de la République Démocratique du Congo n'est d'ailleurs pas anodin. Outre les contingences de toute enquête, le pays présente le double intérêt d'être l'un des sites où l'aide et ses institutions sont les plus actives sur la question et l'un des contextes les plus difficiles. L'action internationale examinée implique ce pays malgré l'absence de ressources techniques pour mesurer les forêts dont il pâtit, la forte dépendance à l'assistance extérieure de son administration et ses problèmes dits de gouvernance. L'examen du cas singulier du déboisement tropical avec une attention à la situation de la RDC constitue une entrée empirique privilégiée pour analyser une action collective dont l'un des objectifs est d'inclure un maximum de pays dont ceux étant *a priori* les moins prêts pour cela.

En montrant par où et par quoi passe l'action collective visant à réduire les émissions de CO₂ du déboisement tropical, notre compte-rendu vise à « offrir des prises », selon

¹ Jessica Barnes, Michael Dove, Myanna Lahsen, *et al.*, 2013, « Contribution of anthropology to the study of climate change », *Nature Climate Change*, 3, 6, p. 541-544.

² *Ibid.*, p. 542, 543.

³ *Ibid.*, p. 543.

une expression mobilisée par Michel Callon pour proposer son « ingénierie politique des marchés », à qui souhaite intervenir dans la mise en forme d'actions internationales concertées, pour le climat ou d'autres buts globalisés¹. Ce travail ne restitue pas les processus par lesquels des formatages, tels que l'aide comme mode d'interaction entre pays dits développés et en développement, sont devenus si difficilement ébranlables. En revanche, à partir de quelques opérations relatives aux problèmes des émissions de CO₂ des forêts tropicales, il montre comment ces cadrages sont certes parfois remis en question mais très souvent reconduits. Notre géopolitique du carbone sera donc à la fois une description et une proposition. La thèse analyse un ensemble de pratiques qui tentent d'appréhender le statut politique de la Terre en identifiant des opérations, des sites ou des moments où des options sont évincées, des asymétries creusées, des entités démunies. Procéder ainsi, en explicitant ce(ux) à quoi tiennent les protagonistes de notre récit, pour prendre une expression d'Emilie Hache, encourage à faire attention aux effets de ces choix en vue de les mettre davantage en débat, potentiellement dans d'autres arènes que celles investiguées ici².

Six facettes de l'action internationale pour le climat

Etant donné que déboiser est considéré comme une activité émettrice de CO₂ – la séquestration du carbone accumulé par les arbres durant leur croissance n'étant plus assurée –, comment organiser le maintien sur pied du stock de carbone des forêts tropicales dans un monde d'Etats souverains et sans coercition ? D'un tel problème découlent les questions empirico-théoriques abordées dans la thèse. Certaines sont liées à l'extension spatiale et aux dimensions comptable et libérale du projet. Il faut organiser la décision à l'échelle mondiale, élaborer des méthodes de mesure comparables et concevoir des systèmes de redistribution basés sur l'incitation et non la contrainte. D'autres sont plus spécifiques aux lieux concernés par le phénomène à traiter, les pays dits en développement fortement dépendants pour certains de l'aide publique internationale. Il faut tenir compte des faiblesses de leur équipement technique, se confronter à ladite mauvaise gouvernance dont sont suspectées d'être victimes leurs administrations et tenir compte de celle qu'on appelle la société civile dont la parole est portée et amplifiée par des organisations non gouvernementales.

¹ M. Callon, « Qu'est-ce qu'un agencement marchand », *op. cit.*, p. 433. Sur la dimension politique et performative d'une telle approche, voir Michel Callon, 1999, « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé: la double stratégie de l'attachement et du détachement », *Sociologie du Travail*, 41, 1, p. 65-78.

² Emilie Hache, 2011, *Ce à quoi nous tenons. Propositions pour une écologie pragmatique*, Paris, La Découverte.

Nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, chaque chapitre traite une question particulière : la prise de décision internationale, l'action par projets, la préparation d'un pays, l'appréciation de la justesse d'une mesure, la confiance dans un partenariat économique et la formulation d'un consensus. Cet ensemble d'opérations instrumentées de techniques de calcul, de modalités d'échange et de formes procédurales constituent les différentes facettes de l'action internationale concertée pour le climat, de la recherche d'un mode de coordination pour réduire les émissions de CO₂ de la déforestation tropicale.

En racontant la succession des péripéties ayant abouti à faire du déboisement tropical un problème au sein des négociations sur le changement climatique, le premier chapitre analyse la création et le maintien d'un décideur collectif. Mobilisant le droit international et des procédures diplomatiques, la prise de décision sur le climat est ouvertement itérative et expérimentaliste. C'est un lieu où comment agir entre Etats souverains est débattu, testé et organisé pour de courtes durées seulement, ce qui invite à régulièrement renouveler l'investigation. Le chapitre montre que, dans les années 1990, les négociateurs focalisent les débats sur la limitation des émissions industrielles et développent pour cela ce que les économistes qualifient d'instruments basés sur le marché. Instaurant l'économisation comme valeur, l'un de ces mécanismes met au service des pays industrialisés des projets de compensation carbone réalisés dans les pays en développement. Au début des années 2000, les activités forestières résistent à ce cadrage. Finalement, seul le reboisement est éligible et le chapitre décrit comment la perte de couvert forestier tropical devient une préoccupation pour laquelle de nouvelles formes d'action incitative doivent être inventées, non nécessairement articulées à la compensation. Si en 2010, l'année où s'arrête le chapitre, presque tout reste à négocier, l'ébauche des règles en matière de déboisement tropical fait des gouvernements les acteurs à inciter en identifiant le territoire national comme l'espace *a priori* pertinent pour récompenser la diminution du déboisement.

Le second chapitre porte sur le projet comme une manière d'organiser l'action internationale pour le climat. A travers une foule d'opérations de planification, de calcul et de responsabilisation, des entrepreneurs et leurs activités dans des pays en développement sont mis en forme afin de produire une nouvelle commodité, des réductions d'émissions certifiées. Celles-ci permettent aux gouvernements des pays industrialisés de compenser au lieu de réduire. Sur la base d'un cas, un projet de reboisement en République Démocratique du Congo, le chapitre décrit le fonctionnement de ce marché singulier où l'asymétrie est en faveur de l'utilisateur, car garantir l'existence du bien échangé contraint fortement les mouvements de celui qui le produit. Ce mode d'action résulte de négociations interétatiques mais marginalise les

administrations des pays hébergeant les activités. Il est à la fois centralisé, sous la supervision du décideur collectif qui collecte des inscriptions et déploie des auditeurs, et distribué, étant donné que les interventions sont déléguées à des porteurs de projet disséminés à travers le monde. Bien que le chapitre précédent ait montré pourquoi l'évitement de la déforestation fut évacué des activités éligibles dans ce mécanisme, celui-ci met en évidence que la mise en marché de crédits carbone générés par des projets de conservation forestière sur un espace dit infranational est réactualisé comme une manière de réduire le déboisement.

Le troisième chapitre s'intéresse au travail de ceux qu'il nomme les agents préparateurs, des consultants embauchés temporairement par des organisations internationales au sein des administrations forestières de pays désireux de se préparer ou d'être préparés aux futures règles en matière d'incitation à réduire le déboisement. La constitution des forêts tropicales en problème climatique engendre des sortes d'expérimentations *in situ* menées en dehors du contrôle du décideur collectif et parmi lesquelles figurent les programmes dits de préparation de la Banque Mondiale et d'agences onusiennes. Alors que le Mécanisme analysé dans le chapitre précédent dépossède l'administration forestière et le gouvernement de leur capacité à intervenir sur le projet carbone, ici le cadrage adopté est présenté comme national. Focalisé sur l'intervention dont fait l'objet la République Démocratique du Congo, le chapitre montre que, dans ce cas-là, préparer le pays consiste à organiser des rencontres et mobiliser plus ou moins durablement des ressources humaines, financières et techniques extérieures. La préparation, qui a très peu de prises sur le territoire, sa population et ses forêts, tente de faire porter la responsabilité de la déforestation future aux multiples projets de développement en cours dans le pays. Le chapitre montre que, spéculant sur les retombées financières que pourrait escompter la RDC, les agents préparateurs cherchent à maintenir chez un ensemble d'acteurs institutionnels congolais et étrangers une attention collective informée qu'il faudra à l'avenir compter avec le carbone stocké par les forêts congolaises.

Le quatrième chapitre contraste les propriétés gouvernementales de trois manières possibles de concevoir les règles en matière de réduction de la déforestation tropicale. Elles consistent respectivement à faciliter, socialiser ou intensifier les mesures technico-scientifiques du carbone des forêts et les mesures politico-économiques incitant à leur maintien sur pied. L'analyse porte donc sur un pan de l'investigation encouragée par les négociations différent de celui auquel le chapitre précédent est consacré. Aux côtés des processus de préparation et de leurs consultants occupés à leurs affaires institutionnelles, des spécialistes de la télédétection mais aussi des chercheurs en sciences sociales et des militants environnementaux proposent différentes méthodes de

quantification et de rémunération des émissions de CO₂ associées aux forêts tropicales et de leur réduction. D'une configuration à l'autre, les acteurs à faire agir, les moyens déployés, l'extension spatiale et les fins jugées pertinentes changent. Le chapitre montre que chaque approche et ses investissements métrologiques articulent des techniques de mesure avec un certain objectif de conduite des conduites. La première prend appui sur une infrastructure déjà opérationnelle de production d'images satellitaires à l'échelle pantropicale afin de faciliter l'accès des pays à des outils simples mais peu précis de calcul. La seconde suggère d'utiliser les incitations économiques pour discipliner les dirigeants des pays concernés au lieu de se focaliser sur le suivi des forêts. La dernière cherche à intensifier la mesure du carbone à l'échelle de projets en la rendant la plus précise possible grâce à des innovations métrologiques dont le coût serait amorti par la possibilité de commercialiser des crédits carbone.

Le cinquième chapitre examine un autre type de surveillance, celle des actions gouvernementales dans les pays en développement. Ce souci de transparence est particulièrement revendiqué par des ONG environnementales et de défense des peuples autochtones observatrices du processus décisionnel et, dans une moindre mesure, par des gouvernements du Nord et leurs entreprises, futurs financeurs des incitations. En considérant à nouveau le cas de la République Démocratique du Congo, le chapitre restitue comment les agents préparateurs répondent à deux injonctions : faire participer ladite société civile et lutter contre la corruption. Il montre que, loin de correspondre à une transformation radicale d'un pays soupçonné de mauvaise gouvernance, la sécurisation de conduites morales est circonscrite à quelques opérations. Les consultants sont décrits en train d'élaborer des dispositifs de confiance qui cherchent à sélectivement dissiper l'opacité sur la façon dont des options nationales de réduction du déboisement sont décidées d'une part, et d'autre part, dont des projets destinés à valoriser des portions de forêts congolaises sous forme de crédits carbone sont autorisés. Ces deux tâches correspondent à deux conceptions différentes de l'incitation à réduire le déboisement – une intervention gouvernementale à l'échelle du territoire national *versus* des projets de conservation forestière délégués à des entités privés – toutes deux soutenues par les acteurs impliqués dans la préparation du pays. Montrer qu'elles sont correctement effectuées vise à faire de la RDC un partenaire économique dans lequel donneurs gouvernementaux et investisseurs privés auront confiance.

Le sixième et dernier chapitre propose de revenir au processus décisionnel international en racontant la session des négociations de 2011 où, dans la spécification des règles en matière de déforestation tropicale toujours en débat, se joue la centralité du décideur collectif. Il montre que la délégation de la parole des participants légitimes à la

négociation – les Etats souverains – est troublée par des trahisons dans la représentation, des troubles nécessaires à la formulation toujours partielle et provisoire d'une entente au sein d'un petit groupe de négociateurs qui se connaissent bien. L'un des sujets débattus et à propos duquel règne le dissensus est l'origine des fonds (publics ou privés) qui seront transformés en incitations et leur mode d'allocation (un marché ou un fonds). Le chapitre montre que l'accord difficilement rédigé maintient de nombreuses zones de flou sur le mode de financement mais garantit le passage par la décision internationale pour concevoir sa redistribution, alors que certaines délégations souhaitaient voir leurs initiatives domestiques validées *de facto*. En revanche, quand les négociateurs s'interrogent sur la possibilité de systématiser les exigences de transparence évoquées dans le chapitre précédent, la formulation du texte amoindrit la capacité du processus décisionnel à surveiller les actions des dirigeants dont les pays seraient incités. Le chapitre indique que ce n'est qu'après deux itérations supplémentaires que les négociateurs s'accordent finalement sur « le cadre REDD+ ». Bien qu'elles doivent encore être traduites en actions concrètes, les règles conçues semblent préférer à la création d'un mécanisme unique la coexistence de plusieurs types de transactions aux propriétés gouvernementales différentes. Le cadre instaure ainsi un mode de coordination international plus souple que les mécanismes ciblant les émissions de CO₂ des pays industrialisés, mais aussi plus intrusif.

Chapitre 1. Un décideur collectif : activité quasi-législative et processus d'économisation

Introduction

En juillet 2005, la délégation de la Papouasie Nouvelle Guinée exprime le souhait de mettre à l'agenda des négociations internationales sur le changement climatique un nouveau sujet : « Réduire les émissions liées à la déforestation dans les pays en développement : approches pour stimuler l'action ». Elle indique ne pas être seule à formuler la requête et énumère quelques pays dits en développement qui la soutiennent, comme la République Démocratique du Congo, la Bolivie ou encore le Costa Rica. Ensemble, ils demandent à faire de la déforestation tropicale un problème concernant les négociations sur le climat. Ils proposent même une solution : permettre aux pays ayant diminué leur taux de déforestation par rapport à un niveau historique de générer des réductions d'émissions qu'ils pourraient ensuite vendre à des entités contraintes ou désireuses de compenser leurs émissions. Quelques mois plus tard, au cours de leur session annuelle, les négociateurs confirment l'intérêt porté à la question sans pour autant valider la solution avancée. Depuis, ils débattent des formes de coordination qui permettraient selon leurs termes de diminuer la contribution de la déforestation tropicale au changement climatique.

Ce chapitre interroge l'évidence qui entoure l'expression « les négociations internationales sur le changement climatique ». Quel est ce lieu où des décisions internationales sont prises ? Comment y décide-t-on et de quoi ? En posant ces questions, nous décrivons la formation et le fonctionnement d'un décideur collectif. Le chapitre montrera que, durant ses rencontres répétées, ce que signifie décider entre Etats souverains et agir collectivement pour le climat est interrogé, débattu et testé. Suivre, du début des années 1990 jusqu'en 2010, le traitement des forêts tropicales constituera notre entrée empirique. Nous mettrons en évidence que la décision internationale est procédurale et itérative et que l'action qu'elle organise est économiste et séquencée. Processus d'apprentissage, les négociations sur le changement climatique sont un lieu où s'inventent lentement de nouveaux instruments, mécanismes ou règles visant à faire agir ensemble des gouvernements et leurs pays.

LE RESPECT DES PROCEDURES POUR UNE DECISION COLLECTIVE

Ce chapitre aborde les négociations internationales sur le changement climatique en cherchant à en saisir le style décisionnel. La notion de « forum hybride » a pu être employée pour désigner ces rencontres annuelles auxquelles assistent des négociateurs venus du monde entier¹. Il est vrai que le terme « forum » traduit la dimension relativement publique de ces rencontres où tous les gouvernements sont représentés et auxquelles prennent part nombre d'organisations non gouvernementales. De la même manière, l'adjectif « hybride » rend compte de la diversité des participants et des sujets débattus. Toutefois, s'arrêter à la qualification des négociations de « forum hybride » ne dit rien des règles qui y régissent la décision, ni des contenus sur lesquels elle porte. Or pour ses auteurs, Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, la notion est intéressante car elle invite à examiner et contraster les procédures déployées pour organiser ces lieux de débats afin d'évaluer leur qualité dialogique et leur aptitude à décider en situation d'incertitudes². Sans faire de la négociation sur le changement climatique une situation exemplaire en termes de représentativité des porte-paroles ou de précocité de leur engagement, nous verrons que l'organisation de la décision dans ce forum garantit une forte continuité des prises de parole et peut être décrite comme un « enchaînement de rendez-vous »³.

Comme dans d'autres sites internationaux la prise de décision en matière d'action pour le climat « s'entend comme un processus et non un événement isolé », pour reprendre les propos de Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts⁴. Les auteurs mentionnent par exemple que dans ces arènes « choisir de ne pas choisir est une aussi une décision » et, en nous référant aux travaux de Yannick Barthe sur la gestion des déchets nucléaires français, nous pourrions étendre l'affirmation en considérant que décider de ne pas décider est aussi une décision⁵. L'enquête de Barthe à laquelle nous faisons référence montre le passage d'une configuration, où la seule solution pour gérer les déchets est leur enfouissement profond et irréversible selon une décision prise par une poignée

¹ Amy Dahan Dalmedico, « Le régime climatique entre science, expertise et politique », dans Amy Dahan Dalmedico (dir.), *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques : enjeux scientifiques et politiques*, Paris, La Découverte, p. 113-139.

² M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, « Agir dans un monde incertain », *op.cit.*.

³ *Ibid.*, p. 308. Le chapitre 6 décrira les mécanismes de la représentation et de la prise de parole.

⁴ G. Devin, M.-C. Smouts, « Les organisation internationales », *op. cit.*, p. 87.

⁵ Y. Barthe, « Le pouvoir d'indécision », *op. cit.*, Y. Barthe, « Les qualités politiques des technologies », art. cit. Voir aussi Yannick Barthe, Michel Callon, Pierre Lascoumes, 2010, « De la décision politique réversible. Histoire d'une contribution inattendue de l'industrie nucléaire (française) à l'instauration de la démocratie dialogique », *Brazilian Journal of Urban Management*, 2, 1, p. 57-70.

d'experts, à une autre, où l'option de stockage est réversible et la décision, qui incombe dorénavant à un ensemble d'acteurs plus large, est itérative. La prise de décision à propos du climat ressemble à ce style décisionnel où l'itération maintient les options ouvertes et favorise le surgissement de nouveaux acteurs. D'ailleurs, en décrivant son modèle de composition progressive du monde commun, qui fait écho aux travaux cités précédemment, Bruno Latour cite à plusieurs reprises les négociations internationales ayant abouti au Protocole de Kyoto en 1997¹. Des hiérarchies sont élaborées, des entités sont extériorisées, mais la clôture n'est pas définitive, les exclus peuvent faire appel et sont à nouveau écoutés, telle est la dynamique que nous mettrons en évidence en examinant la manière dont les forêts tropicales ont été traitées par le processus décisionnel.

Le chapitre rendra saillant l'importance dans la décision internationale de ce que Bruno Latour appelle le « respect des procédures »². Ces procédures sont la recherche d'un consensus entre tous les gouvernements à chaque session de négociation, une différenciation des responsabilités, le séquençage de l'action ou encore le maintien de l'indécision par des expérimentations. Le processus décisionnel est expérimental au sens où il examine régulièrement ce – les problèmes et les acteurs – qui peut être pris en compte dans la conception de l'action collective et, pour décider de cela, encourage des formes de test *in situ* visant à alimenter sa réflexion. En tant qu'intermédiaire entre « le modèle réduit » et « l'échelle un », ces expérimentations permettent d'agir sans trop attendre, malgré les incertitudes et sans maîtrise³. Leurs effets sont enregistrés et archivés par le décideur collectif qui est ainsi engagé dans une démarche d'apprentissage.

DES INSTRUMENTS JURIDIQUES ET ECONOMIQUES POUR FAIRE AGIR DES ETATS SOUVERAINS

Nous verrons que parmi les procédures qui organisent la prise de décision figurent, en première ligne, celles du droit international. Le processus décisionnel crée et repose sur des traités et l'on trouve parmi les négociateurs des juristes qui produisent de nombreux comptes-rendus réflexifs de leur activité. Ces analyses nous permettront d'aborder les formes du droit international et les pratiques moins formalisées qui y sont associées comme des instruments d'action publique au sens où l'entendent Pierre

¹ B. Latour, « Politiques de la nature », *op. cit.*, p. 91 et p. 102.

² *Ibid.*, p. 136.

³ *Ibid.*, p. 264.

Lascoumes et Patrick Le Galès, autrement dit comme « une certaine théorisation (plus ou moins explicite) du rapport gouvernant/gouverné »¹. A l'instar des organes pléniers d'autres arrangement institutionnels appartenant à « la famille des Nations Unies », au sein des négociations sur le climat, la décision est prise selon ce que Devin et Smouts appellent « le principe 'un Etat-une voix' », ou plutôt un Etat-une parole car le consensus est préféré au vote². Les instruments juridiques décrits ici incorporent et produisent une vision du monde fragmentée en Etats souverains où les gouvernants et les gouvernés sont les mêmes entités. Mais, si tous les pays sont censés participer équitablement, nous verrons que la contribution active à la négociation est très inégale et que les traités négociés s'adressent aux gouvernés selon un principe, récurrent en droit international de l'environnement, de responsabilité commune mais différencié. Dans le cas du climat, il fait des pays industrialisés ceux qui doivent prendre en charge le problème.

En étant attentifs au style décisionnel des négociations et à ce qui y est débattu, nous verrons qu'aux côtés des traités une autre catégorie d'instruments est mobilisée. Il s'agit de ce que les économistes de l'environnement et de la régulation appellent les instruments basés sur le marché³. Le système de quotas de pollution échangeables est certainement l'exemple le plus connu. Quand des publications académiques les présentent, leur théorisation est explicite. Pour ce qui est des quotas, nous verrons que leur visée est d'atteindre de manière optimale, au sens de la théorie économique, un objectif de limitations d'émissions de CO₂, que les économistes considèrent exogène car fixé politiquement. Afin de s'autogouverner, les Etats s'en remettraient au principe de justice qui égalise le coût représenté par la réduction d'une unité de pollution supplémentaire. Cependant, si le chapitre évoquera brièvement la présence des théories économiques dans la négociation des modes d'action internationale, il ne sera pas le récit d'une performance par l'économie discipline⁴. Décrire ce processus en examinant toutes ses médiations nécessiterait une enquête consacrée à la façon dont, par exemple, l'administration américaine a interagi avec des économistes et a testé le système de

¹ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, 2004, « L'action publique saisie par les instruments », dans Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, les Presses Science Po, p. 11-44, p. 27.

² G. Devin, M.-C. Smouts, « Les organisation internationales », *op. cit.*, p. 84.

³ C'est ainsi que nous traduisons l'expression anglaise : market-based instruments.

⁴ Michel Callon, 2007, « What does it mean to say that economics is performative ? », dans Donald A. MacKenzie, Fabian Muniesa, Lucia Siu, *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, Princeton, Princeton University Press, p. 311-357.

quotas au niveau domestique.¹ Or, une telle investigation n'est pas l'objet de ce chapitre.

Mais, si nous parlerons très peu des économistes, c'est aussi parce que le processus décisionnel tend à amoindrir leur rôle dans la détermination de ce qui est optimal. Nous verrons, en effet, que passer par la décision internationale place au second plan les formalismes au profit de la négociation politique et du raisonnement juridique. Les négociations sont jalonnées de micro-décisions qui redéfinissent l'action collective telle qu'elle est esquissée dans les traités et que certains juristes apparentent à de la *soft law*². Olivier Godard évoque ce « passage par le processus politique » comme une « déformation qui peu[t] aller jusqu'à remettre en cause les propriétés justifiant leur mise en avant par les économistes »³. La connotation négative du terme « déformation » indique que leurs qualités économiques seraient amoindries par la manière dont le principe d'allocation sera progressivement traduit en transactions effectives. On peut néanmoins voir dans ce « passage par le processus politique », ici la négociation internationale, une manière plus publique et souple de recourir à l'économie disciplinée qui n'est alors qu'un savoir-faire parmi d'autres et non un principe d'organisation indiscutable⁴. Nous verrons que ce travail quasi-législatif tend à faire exister une sorte de décideur collectif, faiblement institutionnalisé sans être pour autant réductible aux Parties représentées, qui élabore des règles allant de l'obligation juridique à des directives et bonnes pratiques.

Le chapitre mettra en évidence qu'au cours du temps les formes d'« économisation » de l'action collective concernant les forêts tropicales ont évolué. Nous empruntons le

¹ Suivre ces médiations, en particulier les premières, et tenter de définir ce que signifie pour les économistes « appliquer la théorie » – celle-là même qui dans notre cas est à l'origine du raisonnement sur l'optimalité du système des quotas – est le travail dans lequel est engagé Guillaume Yon avec le cas de la tarification nationale de l'électricité dans la France des années 1950, Guillaume Yon, 2014 (à paraître), « L'Economicité d'EDF. La politique tarifaire d'Electricité de France et la reconstruction de l'économie nationale, de la nationalisation au milieu des années 1960 », *Politix*, 27, 105, p. 91-115. Concernant les systèmes de quotas de pollution, Donald MacKenzie a proposé une première description des acteurs et événements qui ont contribué à faire advenir cette forme de régulation environnementale, voir Donald MacKenzie, 2009a, *Material Markets: How Economic Agents are Constructed*, Oxford, Oxford University Press (chapitre 7: Constructing Emissions Markets).

² Sur la notion de *soft law* en droit international voir Pierre-Marie Dupuy, 1990, « Soft law and the international law of the environment », *Michigan Journal of International Law*, 12, p. 420-435.

³ Olivier Godard, 2014, « Instruments économiques, justification et normes de justice. Le cas de la politique climatique », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po., p. 143-159.

⁴ Comme dans la réorganisation de la vie en collectivité proposée par B. Latour, « Politiques de la nature », *op. cit.*

terme d'économisation à Koray Çalışkan et Michel Callon et parlerons de formes d'économisation pour montrer qu'en fonction des problèmes qu'il se donne le décideur collectif s'inspire de styles économiques différents¹. Ainsi, le Protocole de Kyoto de 1997 contraint les Etats dits développés à respecter des engagements chiffrés de limitation d'émissions et mobilise pour cela des instruments caractérisés par leur faculté à atteindre ce but en minimisant le coût supporté par leurs gouvernements. Economiser signifie atteindre un objectif devenu non négociable au moindre coût. Or, quand les forêts tropicales deviennent un sujet à débattre au milieu des années 2000, c'est à une autre forme d'économisation que les négociateurs font appel. Il n'est plus question d'imposer une quelconque contrainte mais de concevoir des financements qui devraient conduire la conduite d'Etats volontaires. C'est la faculté de l'argent à mettre en mouvement qui est mobilisée. Economiser signifie alors recourir à des incitations monétaires pour orienter les comportements dans une même direction, vers la diminution du déboisement.

LES FORETS TROPICALES COMME ENTREE EMPIRIQUE

En décrivant les négociations sous la forme d'un processus, le chapitre rendra compte de l'évolution du monde dans lequel le décideur collectif tente d'agir et qu'il contribue à faire advenir. Les travaux d'Amy Dahan et son équipe, qui depuis quelques années documentent la succession de ces sessions internationales, montrent que la configuration pays en développement *versus* pays industrialisés des débats des années 1990 a laissé place à une vision plus fragmentée des acteurs à gouverner et à une prolifération de problèmes associés à celui de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère². La déforestation tropicale illustre cette co-évolution puisqu'il s'agit de réduire sur la base du volontariat des émissions libérées au Sud.

En suivant le traitement réservé aux forêts tropicales dans le processus décisionnel, le chapitre mettra en scène le basculement suivant. Une première section montrera que durant les années 1990 l'attention collective est focalisée sur la question des émissions industrielles à limiter en fixant en droit international des objectifs chiffrés et en

¹ Koray Çalışkan, Michel Callon, 2009, « Economization, part I : Shifting attention from Economy towards processes of economization », *Economy and Society*, 38, 3, p. 369-398.

² Voir par exemple Amy Dahan, Stefan Aykut, Christophe Buffet, *et al.*, 2010, « Les leçons politiques de Copenhague. Faut-il repenser le régime climatique ? », *Koyré Climate Series*, 2, février 2010, et Amy Dahan, Christophe Buffet, Aurore Viard-Crétat, 2011, « Le compromis de Cancun : Vertu du pragmatisme ou masque de l'immobilisme ? », *Koyré Climate Series*, 3, février 2011.

recourant à des outils d'optimisation économique qui disposeraient de projets, forestiers notamment, mis en œuvre dans les pays en développement. En examinant comment les procédures décisionnelles que sont l'itération et la recherche de consensus ont fait émerger la proposition papouasienne évoquée ci-dessus, la seconde section montrera que la transformation des forêts tropicales en problème à part entière au milieu des années 2000 amène à repenser la distribution des fins et des moyens et à investiguer d'une manière plus décentralisée les modes d'action possibles.

Le chapitre est écrit à partir de sources documentaires. Le processus décisionnel sur le changement climatique est relativement public¹. Numérisées et archivées, les décisions prises par les représentants gouvernementaux constituent un corpus auquel nous nous référerons. Outre ces sources-là, nous avons mobilisé de nombreux comptes-rendus faits de ces événements. Ils se présentent sous diverses formes. Certains sont publiés en tant qu'articles académiques dans des revues souvent multidisciplinaires consacrées à la question du climat ou plus largement aux problèmes environnementaux. D'autres s'apparentent davantage à de la littérature grise institutionnelle. La plupart de leurs auteurs ont pris part aux négociations. Parmi ces auteurs-acteurs nous serons particulièrement attentifs à ce que racontent les juristes spécialisés en droit international environnemental. Les descriptions des négociations effectuées par ces professionnels nous intéressent car elles problématisent le style décisionnel des négociations et réfléchissent à sa force normative. Le chapitre n'a pas la vocation de produire une histoire complète du processus décisionnel du début des années 1990 jusqu'à nos jours. Sans prétention à l'exhaustivité, il propose seulement d'identifier et de réfléchir au sort qui y a été réservé aux forêts tropicales.

1. Les forêts tropicales au service de la compensation des émissions industrielles ?

En décembre 1990, l'assemblée générale des Nations Unies établit un comité intergouvernemental pour négocier un accord international concernant le phénomène fréquemment appelé à l'époque réchauffement climatique². Le comité doit finaliser le document pour juin 1992. L'échéance correspond à la tenue du « Sommet de la Terre », une rencontre internationale à Rio de Janeiro au Brésil qui répond à l'émergence de préoccupations environnementales au sein des Nations Unies depuis le

¹ Le chapitre 6 traite justement de leur degré de publicité.

² C.A. Miller, « Climate science and the making of a global political order », *op. cit.*

début des années 1970¹. L'augmentation de la température moyenne de la Terre causée par des activités humaines émettrices de gaz à effet de serre est une de ces préoccupations. Après une année et demie jalonnée de rencontres, les négociateurs de près d'une centaine de pays obtiennent un accord : la « Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique ». Avec la création de ce site de concertation, le changement climatique devient un problème difficile à ignorer. Dire cela n'implique pas de jugement sur la réflexivité environnementale de l'homme contemporain². Il s'agit seulement de relever que le climat et ses variations jugées dangereuses n'existaient pas comme maintenant équipés de ses experts, ses modèles, ses tonnes de CO₂ et du processus quasi-législatif décrit ici. Nous verrons que la Convention-cadre identifie un problème planétaire réductible à une affaire de concentration chimique, fixe comme objectif de traiter ce problème en différenciant les responsabilités et les rôles et amorce un processus décisionnel chargé de négocier de façon itérative les modes d'action collective appropriés. Cette section montrera que l'instrument juridique stabilise une certaine distribution des fins et des moyens qui fait des réductions ou de la compensation des émissions industrielles du Nord la visée prioritaire à laquelle les forêts tropicales, localisées au Sud donc, pourraient contribuer en tant qu'option économique de stockage du carbone.

1.1 La création d'un processus décisionnel

1.1.1 LA PREMIERE MISE EN FORME D'UNE ACTION INTERNATIONALE

Une convention-cadre est un instrument du droit international, c'est-à-dire du régime juridique des Nations Unies qui réglemente les relations entre les Etats, leur reconnaissant l'égalité des droits et des devoirs en tant que membres d'une sorte de communauté³. Chaque Etat est souverain sur un territoire délimité et une population permanente mais, en dehors de ces espaces, ses droits sont restreints. Les problèmes environnementaux constituent un défi, dans la mesure où ils font fi des découpages nationaux. Le changement climatique offre une bonne illustration. Emettre du CO₂ dans les frontières d'un Etat a des effets en dehors de la zone de juridiction étatique,

¹ Sur l'émergence de préoccupations environnementales au sein des Nations Unies voir Peter H. Sand, Jacqueline Peel, 2012, *Principles of International Environmental Law*, Third Edition, Cambridge, Cambridge University Press. Sur la tenue du « Sommet de la Terre », voir Michael Grubb, Mathias Koch, Abby Munson, *et al.*, 1993, *The Earth Summit Agreements. A Guide and Assessment*, London, Earthscan Publications.

² Pour une critique de la réflexivité environnementale contemporaine voir Jean-Baptiste Fressoz, 2012, *L'Apocalypse joyeuse : une histoire du risque technologique*, Paris, Seuil.

³ P.H. Sand, J. Peel, « *Principles of International Environmental Law* », *op. cit.*

sur l'atmosphère qui n'appartient à personne, voire sur d'autres territoires à travers les risques de montée des eaux, par exemple. Le type d'instrument juridique élaboré en pareilles circonstances est le traité multilatéral, un accord conclu sous forme écrite entre Etats. Ces derniers en sont à la fois les législateurs, puisqu'ils rédigent l'accord par l'intermédiaire de leurs représentants, et ceux dont le texte régit les comportements dans un souci de coordination.

Au début des années 1990, la « Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique » rejoint le corpus en expansion du droit international environnemental¹. Le traité multilatéral identifie une action commune pour laquelle les Etats signataires s'engagent à agir :

Stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.²

Tel est « l'objectif ultime » de cette convention mais également de « tous instruments juridiques connexes » qui pourraient être adoptés³. Le texte prévoit la possibilité de créer d'autres instruments juridiques pour mener l'entreprise collective. Il utilise ce que des juristes appellent « l'approche cadre » :

A favourite technique of international environmental law-making: rather than attempting to codify a sectoral regime once and for all, they start out by defining its normative scope in very general language, to be specified only later in a dynamic sequence of subsequent 'protocols'.⁴

En 1992, le « modèle convention-cadre/protocole », comme l'appelle Daniel Bodansky a des précédents, tels que le traitement des pluies acides et la protection de la couche d'ozone⁵. Le juriste, qui a participé à l'événement onusien en tant que conseiller du comité intergouvernemental de négociation, explique que sous ce modèle les Etats négocient d'abord des engagements très généraux et « développent ultérieurement des mesures spécifiques de contrôle de la pollution »⁶. Comme son nom l'indique, l'accord

¹ Nations Unies, 1992, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, FCCC/INFORMAL/84.

² *Ibid.*, p. 5 (article 2).

³ *Ibid.* L'article 17 spécifie que cet instrument pourra être un protocole.

⁴ Peter H. Sand, 1993, « International Environmental Law After Rio », *European Journal of International Law*, 4, p. 977-389, p. 380.

⁵ Daniel Bodansky, 1993, « The United Nations Framework Convention on Climate Change : a Commentary », *Yale Journal of International Law*, 18, p. 451-558.

⁶ *Ibid.*, p. 494.

finalisé en juin 1992 après un an et demi de discussions ne constitue qu'un cadre pour une activité future plus prescriptive.

Une convention-cadre est délibérément évasive voire ambiguë. Selon Bodansky, elle sert à « procéder de manière incrémentale »¹. Le juriste considère que le caractère lâche des obligations dans ce type de texte favorise l'adhésion des plus sceptiques afin que « l'activité législative puisse avoir lieu 'dans l'incertitude' », incertitude quant au phénomène physique du réchauffement climatique et de ses causes, mais également à propos des actions qu'il faudrait mettre en œuvre et de leurs conséquences à la fois environnementales, économiques et politiques². L'approche cadre permet donc d'identifier un problème, les effets de l'activité humaine sur la concentration de gaz à effet de serre, d'établir un objectif vague, il faut stabiliser cette concentration pour ne pas qu'elle constitue un danger, et surtout d'initier un processus de négociation au long cours. La question des émissions de gaz à effet de serre commence à être considérée sans qu'il y ait besoin d'un consensus sur les mesures appropriées. Le traité ne règle pas la question définitivement, il appelle à poursuivre la négociation à peine entamée.

Recourir à des négociations entre délégations nationales puis à un traité multilatéral fait du climat, défini comme un problème d'émissions de gaz à effet de serre, l'affaire de gouvernements. A l'instar du programme européen de mesure de la pollution décrit par Andrew Barry, la « chimie de l'air devient politique » mais, quand chez lui, les émissions automobiles constituent un souci sanitaire par lequel le citoyen doit se sentir interpellé, l'augmentation de la concentration de CO₂ à l'échelle de la planète concerne avant tout des représentants étatiques et des questions de développement macroéconomique³. Si le vocabulaire développementaliste est absent du texte légal, on en trouve des traces dans des débats en amont de sa négociation, comme dans le rapport intitulé « Global Warming in an unequal world »⁴. Publié en 1991 par une ONG indienne, il répond à la parution d'une analyse du *think tank* environnemental World Resources Institute selon laquelle quelques pays dits en développement, dont l'Inde, la Chine et le Brésil, font partie des plus gros émetteurs de gaz à effet de serre. L'ONG indienne conteste la qualité des valeurs utilisées et la manière dont elles le sont en proposant, d'un côté, de prendre l'individu comme unité comptable et ordonner les différents Etats en fonction des émissions par habitant et de l'autre de retracer l'histoire des contributions aux émissions mondiales. Le développement économique est traité de manière ambivalente

¹ *Ibid.*, p. 494.

² *Ibid.*

³ A. Barry, « Political Machines », *op. cit.*, p. 155.

⁴ Anil Agarwal, Sunita Narain, 1991, *Global warming in an unequal world: a case of environmental colonialism*, New Delhi, Center for Science and Environment.

puisque, tout en accusant celui des pays industrialisés d'être la cause de la situation actuelle, ce genre de propos ne condamne pas l'aspiration à la modernité des autres¹.

Bien que la convention n'indique pas aux Etats – législateurs et soumis à la législation – de mesures précises à prendre et n'attribue pas aussi clairement que le voulaient les militants indiens la responsabilité du dommage à l'histoire des pays industrialisés, elle différencie ce qu'elle nomme les « engagements »². Le texte fait des changements du climat et de leurs effets potentiellement néfastes « un sujet de préoccupation pour l'humanité entière »³. Si toute l'humanité est concernée, l'instrument juridique indique que les pays devront agir « selon leurs responsabilités communes mais différenciées, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique »⁴. « Responsabilités communes mais différenciées », l'expression jalonne le traité⁵. Lors des négociations, l'injonction aux pays développés à prendre l'initiative de l'action fait consensus entre les représentants étatiques⁶. Toutefois, les délégations de pays développés et en développement ne s'accordent pas sur les raisons. Les secondes mettent en cause les premières qu'ils considèrent comme responsables du problème. Réfutant le lien de causalité, les porte-parole des pays développés se disent prêts à supporter l'effort de l'action uniquement en raison de leurs capacités financières et techniques supérieures. La Convention-cadre note finalement que « la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés », sans expliciter le lien entre ce constat et l'obligation de prise en charge du problème⁷.

Développés, en développement, les mots sont les nôtres mais la division est celle que choisissent les négociateurs, réinscrivant dans le traité environnemental une distinction fondée sur les caractéristiques économiques des pays, omniprésente dans le système

¹ On peut avoir le même genre d'impression à la lecture des textes environnementalistes du Sud rassemblés dans Emilie Hache (dir.), 2012, *Ecologie politique. Cosmos, communautés, milieux*, Paris, Amsterdam Editions.

² Nations Unies, « Convention-cadre », doc. cit., p. 6 (article 4).

³ *Ibid.*, p. 2 (préambule).

⁴ *Ibid.*

⁵ Le principe de responsabilité commune mais différenciée est mobilisé dans d'autres traités multilatéraux sur les questions environnementales, P.H. Sand, J. Peel, « Principles of International Environmental Law », *op. cit.*

⁶ Pour un compte-rendu des négociations voir D. Bodansky, « The United Nations Framework Convention on Climate Change », art. cit., p. 502-503.

⁷ Nations Unies, « Convention-cadre », doc. cit., p. 2 (préambule).

onusien¹. Lors de la négociation de la Convention, deux options se présentent pour classer les Etats. La première consiste à établir une définition de ce que signifie développé à l'aide d'un indicateur chiffré, le Produit Intérieur Brut par habitant par exemple. La seconde, qui est retenue, prend la forme d'une liste. Comparée à la définition par critère, la liste tend à stabiliser davantage l'ancrage d'un pays dans une catégorie². Dans l'« Annexe 1 » désignant les pays chargés de prendre en charge l'action sont énumérés tous ceux de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) ainsi que les pays de l'ex Union Soviétique³. Le reste est désigné dans les négociations par l'appellation « pays hors Annexe 1 » qui regroupe à la fois des producteurs de pétrole et des petites îles du Pacifique menacées par la montée des eaux, la Chine ou l'Inde, ces économies dites émergents, et la République Démocratique du Congo qui en 1992 a une économie en faillite⁴.

Les pays développés doivent donc prendre l'initiative de l'action. Sans être juridiquement contraignante, la Convention-cadre esquisse la manière dont ils doivent agir. Ils sont ainsi invités à « adopter des politiques nationales » en vue d'un objectif qui est de « ramener individuellement ou conjointement à leurs niveaux de 1990 les émissions anthropiques de gaz à effet de serre »⁵. Le texte suggère même une échéance pour ce « retour » aux niveaux antérieurs d'émissions : « la fin de la présente décennie »⁶. Daniel Bodansky parle de « quasi-objectif » et de « quasi-échéance » pour traduire le caractère lâche de cette mise en forme de l'action, lâche sans être pour autant inexistante⁷. Selon Jean Charles Hourcade, un économiste français impliqué

¹ Les délégations des petits pays insulaires défendaient une catégorisation plus complexe, intégrant des critères tels que la vulnérabilité aux changements climatiques, la leur étant grande. D. Bodansky, «The United Nations Framework Convention on Climate Change », art. cit.

² La classification n'est *a priori* pas définitive puisque la Convention-cadre comporte les modalités de sa propre modification. Nations Unies, « Convention-cadre », doc. cit., p. 19-20 (article 15). Sur la difficile modification des listes en Annexe voir Joanna Depledge, 2009, «The road less travelled : the difficulties of moving between annexes in the climate change regime », *Climate Policy*, 9, p. 273-287.

³ Nations Unies, « Convention-cadre », doc. cit., p. 24 (Annexe 1).

⁴ Partisane de l'option de classification par définition, la Turquie souleva le paradoxe suivant : en tant que membre de l'OCDE elle devra agir pour limiter ses émissions ainsi que fournir des ressources financières à l'Arabie Saoudite qui selon ce mode de classification est en développement. D. Bodansky, «The United Nations Framework Convention on Climate Change », art. cit., p. 507 (note 336).

⁵ Nations Unies, « Convention-cadre », doc. cit., p. 8 (article 4)

⁶ *Ibid.*

⁷ D. Bodansky, «The United Nations Framework Convention on Climate Change », art. cit., p. 512.

dans les négociations, l'inscription d'un engagement quasi-chiffré dans la Convention-cadre résulte d'un acte que les négociateurs pensaient anodin:

Pour faire un geste envers les sensibilités écologistes et le tiers monde, les pays industrialisés affichent à Rio l'objectif non contraignant d'un retour, en l'an 2000, au niveau d'émissions de 1990.¹

Rétrospectivement, l'économiste nous annonce que, loin d'être « un simple acte de diplomatie déclaratoire sans conséquence », le traité « allait fixer le cadre intellectuel de tout le processus »². Hourcade montre que la suite des décisions sur le climat stabilise progressivement l'action collective pour le climat comme la coordination entre pays développés à travers la fixation de quantités d'émissions de CO₂ à ne pas dépasser et non l'harmonisation d'une taxation ou la normalisation de standards technologiques.

1.1.2 UN DECIDEUR COLLECTIF QUI MAINTIENT SA PROPRE CONTINGENCE

La Convention-cadre fixe un objectif, assoit des principes, esquisse des engagements et établit surtout ce que Daniel Bodansky qualifie de « cadre légal et institutionnel squelettique pour l'action future »³. Le cadre légal « squelettique » est la Convention elle-même tandis que le cadre institutionnel est un ensemble d'entités que crée le texte, comme la « Conférence des Parties » et son « Secrétariat »⁴. Pour le juriste, cet arrangement est censé jouer un « rôle catalytique », c'est-à-dire faire émerger des accords juridiques plus contraignants⁵. Planifier et faire advenir une action collective qui réduirait les émissions mondiales de CO₂ alors que les entités qu'il doit faire agir sont des Etats souverains est la délicate tâche qui lui incombe.

La Conférence des Parties est « l'organe suprême » de la convention-cadre et, à ce titre, elle

fait régulièrement le point de l'application de la convention et de tous les autres instruments juridiques connexes qu'elle pourrait adopter et prend, dans

¹ Jean-Charles Hourcade, 2000, « Le climat au risque de la négociation internationale », *Le Débat*, p. 1-7, p. 3.

² *Ibid.*

³ D. Bodansky, « The United Nations Framework Convention on Climate Change », art. cit., p. 494.

⁴ Nations Unies, « Convention-cadre », doc. cit., p. 12 (article 7), p. 14 (article 8).

⁵ D. Bodansky, « The United Nations Framework Convention on Climate Change », art. cit., p. 495.

les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour favoriser l'application effective de la Convention¹.

Le terme « application » de la version officielle française traduit le terme anglais « implementation ». Il est un peu malheureux dans la mesure où le traité est laconique concernant les actions à mener. Il n'y a pas à proprement parler de programmes à appliquer, mais plutôt une entreprise collective à développer. Faire « régulièrement le point » indique une activité répétée. La Convention-cadre prévoit même la fréquence de rencontre du décideur : la Conférence des Parties se réunira tous les ans. Le processus décisionnel rassemble les représentants de tous les Etats ayant ratifié le traité. En signant le texte en juin 1992 les délégués gouvernementaux ont seulement indiqué que leur pays avait l'intention d'en devenir une Partie. L'acte devient effectif lorsqu'au sein de chaque Etat le traité est accepté par une procédure de ratification². En 2013, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques compte 195 parties, 194 Etats plus l'Union Européenne. Cela signifie que près de l'intégralité des Etats du monde se sont engagés à respecter le traité.

Lors de sa première session en 1995 à Berlin, la Conférence des Parties se pose la question de la manière dont elle prendra ses décisions. La Convention-cadre mandate, en effet, l'entité d'adopter ses « propres règlements intérieurs »³. L'assemblée doit se donner des procédures qui organiseront son activité, en particulier la prise de décision. Un brouillon de ces règlements est produit en préparation de la session berlinoise⁴. Mais au printemps 1995, il n'est pas adopté en raison de l'absence de consensus. Le désaccord, reconnu comme tel par l'assemblée, porte autour d'une seule règle, la 42^{ème} consacrée aux procédures de prise de décision. Sous certaines conditions, elle autorise la tenue d'un vote. Cette possibilité d'un mode de décision majoritaire qui, pour être adoptée doit faire consensus, est rejetée par certaines Parties. Les règlements intérieurs n'ont jamais été formellement entérinés. Depuis, d'une session à l'autre, ses règles sont

¹ Nations Unies, « Convention-cadre », doc. cit., p. 12 (article 7).

² La convention sur le climat indique qu'elle entrera en vigueur une fois qu'au moins cinquante Etats auront ratifié le traité. Le seuil fut atteint au printemps 1994. *Ibid.*, p. 22 (articles 22 et 23).

³ *Ibid.*, p. 13 (article 7).

⁴ Les événements sont relatés dans Farhana Yamin, Joanna Depledge, 2004, *The International Climate Change Regime. A guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, Cambridge University Press.

simplement appliquées, à l'exception de la 42^{ème} et le mode de décision de ce collectif international est le consensus sans que le terme n'ait été procéduralement défini¹.

Dans son activité décisionnelle, la Conférence des Parties est assistée par un secrétariat. Il s'agit d'une organisation permanente dont le siège est à Bonn quand le décideur collectif se retrouve chaque année dans un endroit différent, parcourant ainsi systématiquement les cinq continents². La fonction du Secrétariat est logistique et administrative. Composé d'environ 200 fonctionnaires internationaux ayant prêté serment au secrétaire général des Nations Unies, c'est un ensemble de professionnels de l'organisation de la négociation internationale qui n'interviennent pas dans la décision en tant qu'acteurs concernés mais œuvrent pour rendre possible les débats et le consensus³.

De nombreux traités multilatéraux créent un arrangement institutionnel similaire. Ce « COP model » intrigue les juristes aux prises avec la difficile qualification de l'entité en droit international⁴. Est-ce la plénière d'une organisation internationale ? L'existence d'un secrétariat tendrait à faire de l'arrangement une organisation internationale où des experts se seraient autonomisés et dont la Conférence des Parties ne serait que la plénière⁵. Mais, dans le cas du climat, la configuration des relations entre les représentants gouvernementaux et le secrétariat n'abonde pas dans ce sens. Les fonctionnaires onusiens sont au service des Etats-négociateurs qui leur rappellent leur devoir d'impartialité. Par ailleurs, sur le plan du droit international, la Conférence des Parties n'a pas d'existence légale claire. L'arrangement Conférence des Parties-secrétariat n'a donc pas vraiment les attributs de l'organisation internationale. Est-ce pour autant une conférence diplomatique tournante qui ne produirait que de simples déclarations politiques ? Chaque session annuelle de la Conférence des Parties produit

¹ *Ibid.*, p. 432-433. L'absence de définition du consensus conduit à des controverses (voir le chapitre 6). Le règlement intérieur est décrit dans le document suivant : Nations Unies, 1996, « Questions d'organisation - Adoption du règlement intérieur - Note du secrétariat », Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Genève 8-19 Juillet 1996, FCCC/CP/1996/2.

² F. Yamin, J. Depledge, « The International Climate Change Regime », *op. cit.*, p. 504-506.

³ Joanna Depledge, 2007, « A special Relationship: Chairpersons and the secretariat in the Climate Change Negotiations », *Global Environmental Politics*, 7, p. 45-68, p. 57.

⁴ Nous nous référons notamment au travail de Robin R. Churchill, Geir Ulfstein, 2000, « Autonomous Institutional arrangements in multilateral environmental agreements : a little-noticed phenomenon in international law », *American Journal of International Law*, 94, 623-659 et à F. Yamin, J. Depledge, « The International Climate Change Regime », *op. cit.*

⁵ Sur l'autonomisation des organisations internationales voir Michael N. Barnett, Martha Finnemore, 1999, « The Politics, power and pathologies of International Organizations », *International Organizations*, 53, 4, p. 699-732.

des décisions. Bien qu'une décision ne requière pas un acte de reconnaissance formelle de la part des Etats-Parties, dire qu'elles ne sont que de simples déclarations politiques n'est pas satisfaisant. Certains juristes font alors appel à l'expression *soft law* pour qualifier cette forme de droit d'un degré de juridicité moindre qu'un traité¹.

Poser la question du statut de la Conférence des Parties amène des commentateurs à proposer de saisir la faculté décisionnelle, et non uniquement déclarative, de l'assemblée en mettant en valeur la dimension répétée de son activité². Pour rendre compte de ce qu'est la Conférence des Parties, il faut décrire la succession de ses rencontres car c'est là que se joue sa force normative. Revenons aux lendemains de la finalisation de la Convention en juin 1992. Le juriste Daniel Bodansky paraît optimiste à propos de la capacité de l'instrument à générer une prise de décision itérative créant des engagements plus contraignants³. Tout en reconnaissant dans l'élaboration d'une convention-cadre une approche « étape par étape », d'autres observateurs des négociations sont plus mitigés et considèrent que :

The impact of the Convention itself will depend upon how vigorously governments pursue its spirit, as opposed to the minimal text [the convention], and how far they are prepared to use continuing meetings to clarify and strengthen the nascent regime, which has been created.⁴

Si le traité instaure la Conférence des Parties comme organe de prise de décision, il incombe à ses Parties de la faire exister. Les auteurs rappellent ainsi la très forte dépendance du « régime émergent » à l'effort continu de tous les Etats et leurs délégations. Ils invitent à prêter attention au caractère contingent du maintien de l'activité internationale sur la question climatique en 1992. Depuis 1995, la Conférence des Parties s'est réunie tous les ans, elle a effectivement adopté un protocole en 1997 à Kyoto et poursuit aujourd'hui les négociations sur d'autres actions à mener, dont la réduction de la déforestation tropicale. Au traité initial sont venus s'ajouter des dizaines de rencontres internationales, une centaine de fonctionnaires internationaux localisés à Bonn, probablement des dizaines de milliers de documents

¹ R.R. Churchill, G. Ulfstein, « Autonomous Institutional arrangements », art. cit., p. 642.

² Voir par exemple Jutta Brunnée, 2002, « COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements », *Leiden Journal of International Law*, 15, p. 1-52 et Jutta Brunnée, Stephen J. Toope, 2010, *Legitimacy and Legality in International Law. An Interactional Account*, Cambridge, Cambridge University Press.

³ D. Bodansky, « The United Nations Framework Convention on Climate Change », art. cit., p. 495.

⁴ M. Grubb, A. Munson, M. Koch, *The Earth Summit Agreements*, op. cit., p. 71-72.

archivés, des investissements métrologiques pour mesurer les émissions, un marché régulé où des réductions d'émissions se vendent et s'échangent, etc.

Que tout se défasse paraît moins probable aujourd'hui qu'en 1992. Cependant, dans ses modalités de prise de décision, la Conférence des Parties entretient cette contingence des premiers jours, cette dépendance à la volonté des Etats et de leurs représentants. C'est l'argument qui se dégage du travail de Farhana Yamin et Johanna Depledge, deux juristes impliquées à de nombreuses reprises dans les négociations, en tant que déléguées ou conseillères du Secrétariat¹. Elles identifient une série d'indices montrant que la Conférence des Parties maintient la fragilité de son statut de décideur collectif. Son attitude par rapport au règlement intérieur est révélatrice. Si un ensemble de procédures régit sa prise de décision et son organisation, leur respect est un acte sans cesse renouvelé. L'assemblée décide activement à chaque session d'appliquer ces règles. La place centrale qu'occupe le consensus accroît cette contingence. Chaque décision, même la plus minimale, est soumise à la procédure non formalisée qui tend à rendre audible la moindre contestation. L'absence de personnalité juridique enfin participe également de ce choix actif de ne pas autonomiser l'arrangement institutionnel des entités qui l'ont créé. Pour Yamin et Depledge, ces caractéristiques – l'absence d'existence légale, des règles simplement appliquées, le consensus comme mode de décision – témoignent de

la réticence des Parties à abandonner leur souveraineté à la COP autrement que d'une manière *ad hoc*, partielle et étape par étape.²

La Conférence des Parties a donc « un degré limité d'autonomie par rapport à la volonté de ses Parties »³. Tout est dans ce « degré limité d'autonomie », cette concession de leur souveraineté partielle et progressive, temporaire et réversible.

Dénuée de pouvoir coercitif, la Conférence des Parties est un lieu de concertation entre Etats souverains. Des juristes comme Daniel Bodansky y voient d'ailleurs une qualité à défendre en s'engageant contre les tentations de créer des « institutions internationales avec un pouvoir coercitif » qui, pour traiter des problèmes environnementaux, disciplineraient et sanctionneraient⁴. Dans un monde où chaque unité nationale devrait avoir une voix – une organisation que ces juristes ne questionnent pas et ne veulent pas ébranler – la seule réponse pertinente pour aborder

¹ F. Yamin, J. Depledge, « The International Climate Change Regime », *op. cit.*

² *Ibid.*, p. 403.

³ *Ibid.*

⁴ Daniel Bodansky, 2011, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge MA, Harvard University Press, p. 16.

un problème tel que le changement climatique est « d'encourager et de permettre, plutôt que d'exiger, la coopération internationale », c'est-à-dire qui concerne tous les Etats dont la souveraineté est préservée¹. C'est parce que chaque session des négociations où le consensus est le mode décisionnel constitue une mise à l'épreuve de l'autorité de la Conférence des Parties que celle-ci est légitime comme organisateur de cette action collective.

1.2 Séquencer la décision et l'action

1.2.1 « AGIR-APPRENDRE-AGIR »

Organiser un processus décisionnel international est une première étape dans la mise en forme d'une entreprise commune pour lutter contre le changement climatique, débattre de la conception d'autres dispositifs en est une seconde. La Conférence des Parties constitue un site d'investigation dans la mesure où les représentants gouvernementaux discutent, évaluent et testent des possibilités de coordination internationale, d'actions entreprises par des Etats et ajustées entre elles. En avril 1995, la Conférence des Parties tient sa première rencontre à Berlin. Le décideur collectif lance, d'une part, la négociation d'un nouvel instrument juridique à finaliser en 1997 à travers lequel les pays développés devront s'engager à respecter des limitations d'émissions². Il initie, d'autre part, une « phase pilote pour les activités exécutées conjointement » qui devra être évaluée en 2000³. Les deux décisions donnent des consignes et des échéances, amorçant ainsi une succession de rendez-vous. Si la première vient confirmer l'organisation de l'action par des objectifs quantifiés d'émissions de CO₂, la seconde manifeste l'hésitation du décideur à propos de ces activités conjointes et l'engage dans une démarche d'apprentissage pour éclairer son jugement.

Etant donné les incertitudes qui entourent les négociations et le phénomène débattu, une telle organisation séquencée et expérimentale de la décision et de l'action est jugée nécessaire par des économistes et des juristes occupés à formaliser la question. En 1995, le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) publie un

¹ *Ibid.*

² Nations Unies, 1995, « Decision 1/CP.1: The Berlin Mandate », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its first session*, Berlin, 28 mars – 7 avril 1995, FCCC/CP/1995/7/Add.1, p. 4-6.

³ Nations Unies, 1995, « Decision 5/CP.1: Activities implemented jointly under the pilot phase », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the the Conference of the Parties at its first session*, Berlin, 28 mars – 7 avril 1995, FCCC/CP/1995/7/Add.1, p. 18-20.

rapport dont un chapitre est consacré au « cadre décisionnel pour répondre au changement climatique »¹. A fréquence régulière, le GIEC produit ce genre d'expertise destiné à informer le décideur². Son activité consiste à effectuer une revue de la littérature académique. Les contributeurs sont divisés en groupes de travail dédiés à différents sujets. Le GIEC parvient de la sorte à émettre un meilleur avis consensuel possible, étant donné l'état des connaissances, sur une large série de questions pertinentes pour les négociations. Le chapitre sur la décision est rédigé par l'économiste Kenneth Arrow accompagné d'une vingtaine de contributeurs dont l'économiste-négociateur Jean Charles Hourcade et la juriste-négociatrice Farhana Yamin. Leur travail commence par exposer des modèles de la prise de décision où il est question de choix rationnel, d'incertitude probabilisée et d'actions présentées sous forme d'options déterminées. Les auteurs expliquent que les hypothèses nécessaires pour valider ce genre d'analyse sont mises à mal par le cas du changement climatique. Les incertitudes y sont de véritables incertitudes. Elles affectent le phénomène physique lui-même, ses effets économiques, sociaux, politiques, ainsi que les conséquences des actions qui pourraient être mises en œuvre. Par ailleurs, le décideur est collectif. Des acteurs très différents aux intérêts divers et changeant doivent s'accorder.

Désarmés face au cas des négociations sur le changement climatique qui résiste à une approche optimisatrice de la prise de décision, les experts concluent :

because of decision uncertainties and differing interests and values of international parties, there is no unique globally optimum response to climate change. Action will be taken as a result of collective negotiation under the FCCC [la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques].³

L'économiste optimisateur est impuissant devant les caractéristiques de la décision – incertitudes totales, multiplicité des acteurs, diversité des intérêts, etc. Le rapport du GIEC considère que le mode décisionnel pertinent dans ce type de configuration est la « prise de décision séquentielle » qu'il recommande d'organiser selon l'approche « action-

¹ Kenneth J. Arrow, Jyoti Parikh, Gonzague Pillet, *et al.*, 1996, « Chapter 2: Decision-making frameworks for addressing climate change », dans James P. Bruce, Hoesung Lee, Erik F. Haites (dir.), *Climate Change 1995, Economic and Social Dimensions of Climate Change, Contribution of Working Group III to the second assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 53-78.

² Sur le fonctionnement du GIEC voir par exemple J.-P. van Ypersele, B. Gaino, « Comment le GIEC gère-t-il les incertitudes scientifiques ? », *op. cit.*

³ K.J. Arrow, J. Parikh, G. Pillet, *et al.*, « Chapter 2: Decision-making frameworks », *op. cit.*, p. 69.

apprentissage-action »¹. Une action initiale est entreprise sans connaissance précise et fiable de ses effets. Au fur et à mesure que le temps passe, que ses effets sont évalués et que de nouvelles connaissances sont produites, elle peut être modifiée et d'autres actions peuvent être initiées. La modélisation et la quête optimisatrice sont abandonnées au profit d'une description qualitative et procédurale de la manière dont la décision doit être organisée.

Un bref examen des premières décisions montre effectivement que la Conférence des Parties tend à produire des connaissances non pas sur le phénomène physique du climat, mais sur les actions à encourager. Nous avons évoqué qu'en 1995, l'assemblée initie un processus pour adopter un protocole. Le nouvel accord devra indiquer « des objectifs de limitation et de réduction des émissions pour une échéance telle que 2000, 2005, 2010 »². Trois ans après avoir créé un cadre non contraignant, les gouvernements s'accordent sur l'élaboration d'un outil juridique qui fixera des obligations plus fortes. Lors de la même rencontre, l'assemblée décide aussi d'« établir une phase pilote pour les activités exécutées conjointement »³. La démarche indique que le décideur n'est pas sûr que ce type d'action convienne et amorce délibérément un processus d'apprentissage par la pratique pour l'aider à décider. La phase pilote est une manière pour la Conférence des Parties de générer du savoir sur ce mode d'action avant de déterminer s'il convient ou non comme intervention à généraliser. Sans préciser ce qu'est une activité exécutée conjointement, la décision invite les pays, sur la base du volontariat, à notifier auprès de l'organe décisionnel ce qu'ils entreprendront et qualifieront comme telles. Le décideur collectif n'aura aucun contrôle sur ces initiatives mais leur existence sera portée à la connaissance de tous à travers un registre. Il permettra de quantifier les projets développés, le nombre de pays qui rapportent en avoir financé et ceux qui les hébergent. Des sortes d'« expérimentations *in situ* » sont donc encouragées. Bien que nous empruntons le terme à Michel Callon et Fabian Muniesa, notre cas ne correspond pas tout à fait à la configuration type que les auteurs examinent sous cette appellation⁴. Dans les tests que la Conférence des Parties encourage l'indétermination qui touche les acteurs et les sites s'étend aussi à ce qui est expérimenté et aux modes de démonstration.

¹ *Ibid.*, p. 67.

² Nations Unies, « Decision 1/CP.1 : The Berlin Mandate », doc. cit., p. 4.

³ Nations Unies, « Decision 5/CP.1 : Activities implemented jointly... », doc. cit., p. 19.

⁴ Michel Callon, Fabian Muniesa, 2007, « Economic experiments and the construction of markets », dans Donald MacKenzie, Fabian Muniesa, Lucia Siu (dir.), *Do economists make markets? On the performativity of economics*, Princeton, Princeton University Press, p. 163-189.

Expérimenter les activités exécutées conjointement n'est pas de l'ordre d'une intervention contrôlée où un objet serait injecté et ses effets dans le monde attentivement observés à l'aide d'une instrumentation métrologique et surtout d'hypothèses à éprouver. Il s'agit plutôt de provoquer des actions, non contrôlées mais notifiées à un référent central, tout en maintenant l'indécision sur la pertinence de ce qui est exploré. Comme au sein de la loi de 1991 sur la gestion des déchets nucléaires analysée par Yannick Barthe, un terme est fixé et une évaluation, dont les critères sont totalement ouverts, est prévue¹. La décision établit une échéance : en l'an 2000, la Conférence des Parties devra prendre une décision sur la poursuite ou non des activités sur la base des connaissances accumulées grâce au bon vouloir des gouvernements-expérimentateurs qui auront communiqué leurs réalisations.

2.1.2 L'EFFICACITE ECONOMIQUE COMME OBJECTIF CONTESTE

En 1995, la Conférence des Parties initie sa phase pilote pour les activités exécutées conjointement. « Conjointement » est un terme déjà mentionné dans la Convention-cadre qui autorise les pays développés – les seuls, rappelons-le, tenus d'œuvrer pour le climat – à mettre en œuvre des mesures « en association » avec d'autres pays². Ces deux mots sont le reliquat d'une proposition faite par les représentants de la Norvège durant la négociation du texte³. Ils suggéraient de permettre aux pays éventuellement contraints par des limitations de financer dans d'autres pays des initiatives dont les coûts de réduction d'émissions seraient inférieurs à ceux qu'ils devraient supporter en diminuant les leurs. Ce souci d'efficacité économique, qui devient de plus en plus visible avec la négociation du protocole additionnel, est donc à l'origine de l'expérimentation des activités exécutées conjointement qui prennent la forme de projets de compensation.

Ces raisonnements sur la minimisation du coût dérivent d'investigations menées par des économistes américains. Vers les années 1980, le recours à l'économie disciplinée pour traiter des problèmes environnementaux gagne en importance aux Etats Unis⁴.

¹ L'expérimentation *in situ* joue en quelque sorte le rôle des programmes de recherche dans le cas du nucléaire de Y. Barthe, « Le pouvoir d'indécision », *op. cit.*

² Nations Unies, « Convention-cadre », *doc. cit.*, p. 8.

³ Ted Hanisch, 1991, « Joint implementation of commitments to curb climate change », Oslo, Center for International Climate and Environmental Research, Policy Note 1991:2. A propos des débats autour de la proposition norvégienne, D. Bodansky, « The United Nations Framework Convention on Climate Change », *art. cit.*

⁴ Voir D. MacKenzie, « Material Markets », *op. cit.*, Robert W. Hahn, Robert N. Stavins, 1991, « Incentive-Based Environmental Regulation : A New Area for an Old Idea ? », *Ecology Law*

Quelques politiciens, des *think tanks* environnementaux, ainsi que les dirigeants de l'Agence de Protection Environnementale s'allient à des économistes et des spécialistes de politique publique pour promouvoir auprès des décideurs américains l'élaboration d'interventions basées sur le marché. Le principal instrument envisagé est le système d'échange de quotas et l'administration décide d'en faire sa réponse au problème des pluies acides en 1990. La mesure contraint les entreprises polluantes à limiter leurs émissions de SO₂ tout en les autorisant à s'échanger des permis. Sur papier les quotas fonctionnent de la manière suivante¹. Un niveau de réduction d'émissions est fixé politiquement et la visée du travail économique est d'atteindre ce niveau exogène au moindre coût. Sous l'hypothèse où toutes les unités polluantes sont des minimisatrices de coût, leur attribuer des quotas échangeables conduit à l'égalisation de tous les coûts marginaux au prix des quotas et donc entre eux. Chaque unité minimise la somme des coûts de l'acquisition des quotas et des coûts de réduction de ses émissions. La minimisation est atteinte lorsque le coût de réduire une quantité équivalente au quota supplémentaire est égal au prix de ce quota. En autorisant l'échange, les entreprises dont le coût marginal de réduction est supérieur au prix du quota en achèteront, tandis que celles dont le coût marginal est inférieur réduiront d'autant leurs émissions et vendront les quotas en excès. Les transactions se poursuivront jusqu'à ce que toutes les unités soient indifférentes entre réduire ou acheter un quota. Selon la théorie, cette configuration est économiquement efficace.

La « mise en œuvre conjointe » proposée lors de la négociation de la Convention-cadre consiste non pas à distribuer des quotas échangeables mais à produire des crédits. Le terme production n'est pas fortuit car, comme nous le monterons dans le chapitre 2, les crédits sont véritablement fabriqués. Avec cette option, si les émissions d'un pays, minimisateur de coût et soumis à une limitation, dépassent la limite, il pourrait investir dans des actions au coût de réduction moindre que celui qu'il aurait à supporter en réduisant à la source. L'activité générerait des crédits qui compenseraient les émissions en excès comme le font les quotas supplémentaires achetés. Le crédit est équivalent à la différence entre le niveau d'émissions de l'activité et celui qui aurait été atteint en son absence appelé le niveau de référence. Il représente une réduction d'émissions non pas par rapport à une limitation exogène, mais par rapport à une contrefactuelle². Dans un

Quaterly, 18, p. 142 ; Robert N. Stavins, 1998, « What can we learn from the Grand Policy Experiment ? Lessons from SO₂ Allowance Trading », *Journal of Economic Perspectives*, 12, 3, p. 69-88, et Tom Tietenberg, 2010, « Cap-and-Trade: The Evolution of an Economic Idea », *Agricultural and Resources Economics Review*, 39, 3, p. 359-367.

¹ Nous nous référons ici à Tom Tietenberg, 1991, « Economic instruments for environmental regulation », *Oxford Review of Economic Policy*, 6, 1, p. 17-33.

² Sur la délicate élaboration d'une contrefactuelle voir le chapitre 2.

monde où seule une partie des pays seraient limités dans leurs émissions et recevraient des quotas à s'échanger, la production de ces réductions d'émissions pourrait être délocalisée dans un pays exempté d'obligation.

A lire Robert Stavins, professeur de politique publique à l'Université d'Harvard, acteur clef du recours aux marchés dans la politique environnementale américaine et négociateur pour les Etats Unis, la mise en œuvre conjointe est un « instrument basé sur le marché », au même titre que le système d'échange de quotas¹. Les deux résultent d'une même histoire, celle de Ronald Coase en 1960 et ses droits de propriétés qui internalisent des externalités, de William Baumol et Wallace Oates en 1972, de Tom Tietenberg et d'autres qui ont contribué à créer le marché américain de SO₂². Toutefois, à la différence des quotas, la mise en œuvre conjointe ne semble pas avoir fait l'objet d'une investigation formelle. En réponse à l'apparition du sujet dans les négociations, quelques travaux s'intéressent à l'instrument basé sur le marché dont l'efficacité économique est mise en doute. Repris dans le rapport du GIEC de 1995 au chapitre « évaluation économique des instruments politiques pour combattre le changement climatique », dont l'un des auteurs est Robert Stavins, ils insistent sur l'incertitude qui entoure la qualité optimisatrice supposée du système en raison des problèmes associés au niveau de référence³. Comment établir ce niveau inobservable d'émissions ? Si la mise en œuvre conjointe tend à diriger les investissements vers les options de réduction les moins chères, comment s'assurer qu'elles n'auraient pas été développées sans elle ? Puisque la fixation du niveau incombe aux participants, comment garantir qu'ils ne l'établissent pas de manière à générer des crédits sans effort ? A ces aléas qui annoncent des coûts de surveillance et de transaction importants, les auteurs opposent la simplicité des quotas où un objectif est fixé par le décideur, des quotas sont distribués et un marché minimise les coûts. La mise en œuvre conjointe rend d'emblée visibles les débordements inévitablement engendrés par son opérationnalisation et pourrait être, par conséquent, une opportunité de « civiliser les

¹ Robert N. Stavins, 1997, « Policy Instruments for Climate Change: How can National Governments address a Global Problem », *The University of Chicago Legal Forum*, p. 293-329.

² Notons que William Baumol et l'un des deux auteurs à signer l'article sur l'économiste en innovateur que Michel Callon commente dans son chapitre sur la performativité de l'économie discipline, M. Callon, « What does it mean to say that economics is performative », *op. cit.*

³ Brian S. Fischer, Scott Barrett, Peter Bohm, *et al.*, 1996, « Chapter 11: An economic assessment of policy instruments for combating climate change », dans James P. Bruce, Hoesung Lee, Erik F. Haites (dir.), *Climate Change 1995, Economic and Social Dimensions of Climate Change, Contribution of Working Group III to the second assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 397-439.

marchés », pour prendre l'expression de Callon, en faisant de sa conception une affaire de choix politiques¹².

Les activités exécutées conjointement testées en 1995 sont les héritières de la mise en œuvre conjointe aux qualités économiques incertaines. La Conférence des Parties insiste sur le fait que ces activités doivent avoir des « bénéfices environnementaux » qui « n'auraient pas été générés en l'absence de l'activité »³. Cette condition d'être additionnel à ce qui se serait passé « en l'absence de l'activité » est cruciale d'un point de vue environnemental et, nous l'avons vu, économique. Mais cette incertitude n'est pas la seule raison du statut expérimental de la modalité de coordination. La décision énonce une série de conditions pour encadrer cette phase pilote afin qu'elle ne prédétermine en rien le contenu de l'accord juridique attendu pour 1997. Elle indique que, pour financer ces nouvelles activités, les pays développés ne peuvent pas utiliser de l'argent qui aurait été alloué à leur aide au développement et ajoute que :

no credits shall accrue to any Party as a result of greenhouse gas emissions reduced or sequestered during the pilot phase from activities implemented jointly.⁴

La formulation suppose en creux que ce type d'activités, si elles devaient être pérennisées au delà de la phase pilote, pourraient générer des crédits à utiliser pour la compensation. L'ensemble des précautions énoncées ci-dessus – bénéfice environnemental additionnel, financement supplémentaire à l'aide, absence de crédits – répond à la suspicion du Groupe 77 que ce type d'initiatives dispense les pays industrialisés de réduire leurs émissions et transforme l'aide au développement et les projets d'investissement en véhicules de compensation carbone au détriment des besoins des gouvernements les hébergeant⁵.

¹ Michel Callon, 2009, « Civilizing markets: Carbon trading between *in vitro* and *in vivo* experiments », *Accounting, Organizations and Society*, 34, 3, p. 535-548.

² L'évidence qui semble entourer les qualités économiques du système de quotas dans cette littérature sera rapidement mise à l'épreuve comme en témoigne l'analyse de Donald MacKenzie de la laborieuse construction d'un système européen de quotas de CO₂ où la formule d'allocation des unités par exemple fait l'objet de disputes, D. MacKenzie, « Material Market », *op. cit.*

³ Nations Unies, « Decision 5/CP.1 : Activities implemented jointly... », doc. cit., p. 18-20.

⁴ *Ibid.*

⁵ Jacob Werksman, 2000, « The Clean Development Mechanism: Unwrapping the "Kyoto Surprise" », dans Graciela Chichilnisky, Geoffrey Heal G (dir.), *Environmental Markets : Equity and Efficiency*, New York, Columbia University Press, p. 218-241.

Si la résistance opposée par la coalition du Sud aux activités exécutées conjointement, synonymes de compensation des émissions, est si forte, c'est parce qu'elles ne sont pas uniquement de l'ordre du projet sur papier. A travers la phase pilote, le décideur cherche non seulement à encourager des essais *in situ*, mais tente aussi de ramener dans le giron du processus décisionnel ceux d'ores et déjà entrepris. En effet, quelques pays ont commencé à « expérimenter avec des projets dans les pays en développement » afin de « démontrer la faisabilité de la production de compensations carbone », pour citer les propos de Jacob Werksman un juriste impliqué dans ces négociations au nom de Niue, une petite île du Pacifique¹. En 1993 l'administration américaine lance l'initiative pour la mise en œuvre conjointe (United States Initiative for Joint Implementation, USIJI) dont l'objectif est de promouvoir auprès des entreprises américaines émettrices de CO₂ la réalisation de projets de compensation de leurs émissions². A défaut de pouvoir ou vouloir les contrôler, la Conférence des Parties veut faire de ces expérimentations dirigées par des pays indépendamment des négociations une source d'information pour un test plus collectif et organisé. Dans la mesure où il ne s'agit que d'une phase pilote, la décision ne devrait en rien prédéterminer la conception de futurs instruments juridiques. En particulier, ce n'est pas parce qu'elle lance ce processus d'exploration que la mise en œuvre conjointe sera incluse dans le futur accord international.

Le caractère « pilote » des activités entend maintenir l'indécision. Comme dans le cas des déchets nucléaires de Barthe, il s'agit de « décider de ne pas décider ; ne pas décider pour pouvoir décider » ensuite si ces activités valent la peine d'être poursuivies³. Le décideur collectif cherche à organiser un apprentissage sur cette forme nouvelle de coordination sans perdre la capacité à décréter, une fois informé, qu'elle est inappropriée à l'action collective. A la différence de la loi de 1991 toutefois, la décision ne stimule qu'une option mal définie et non plusieurs programmes de recherche. Elle ne vient pas réversibiliser ce qui serait un verrouillage mais semble, au contraire, légitimer des initiatives prises jusque là en dehors de son champ d'intervention, risquant d'amoindrir sa faculté à pouvoir ensuite les invalider. D'ailleurs, à partir de 1995 et durant la négociation du futur protocole, la délégation américaine, soutenue entre autres par la Norvège, l'Allemagne ou encore le Canada, défend le recours à ce

¹ *Ibid.*, p. 220-221.

² Pierre Cornut, 2000a, « La US. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote », Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Fiche n°21, Atlas conseil.

³ Y. Barthe, « Le pouvoir d'indécision », *op. cit.* p. 138.

genre d'instruments¹. Les raisons exposées sont l'efficacité économique qu'ils semblent pouvoir garantir, érigée en valeur à défendre, mais aussi la liberté de comportement qu'ils laissent aux Etats dans le choix des mesures domestiques à mettre en œuvre à la différence d'une harmonisation de politiques publiques par exemple².

1.3 Tester les forêts tropicales comme technologie de stockage

Avec la phase pilote des activités exécutées conjointement, la Conférence des Parties tente de créer un cadre pour rendre profitables à la décision collective des essais que mènent déjà quelques pays. En 1995 le programme USIJI compte sept activités³. Quatre d'entre elles consistent à mettre en œuvre des projets forestiers type reboisement ou conservation, principalement en Amérique latine. Au sein de l'administration américaine, les forêts, en particulier celles sous les tropiques, sont considérées comme une solution simple et peu coûteuse à privilégier en vue de minimiser le coût de l'effort collectif⁴. L'argument est même repris dans le rapport du GIEC publié en 1995 dont un chapitre est intitulé « gestion des forêts pour l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre »⁵. Alors que les incertitudes scientifiques sont grandes sur les phénomènes climatiques associés aux forêts tropicales, elles sont traitées comme des technologies de séquestration du carbone à mettre au service de la compensation.

Le chapitre consacré par le GIEC aux forêts comme option pour réduire les émissions de CO₂ prend appui sur les travaux d'un nombre restreint d'institutions, souvent américaines. Parmi les études discutées, une première catégorie vise à estimer le carbone actuellement stocké dans les forêts. Un article longuement commenté dans le

¹ Michael Grubb, Christiaan Vrolijk, Duncan Brack, 1999, *The Kyoto Protocol. A Guide and Assessment*, London, Earthscan, The Royal Institute of International Affairs.

² Sur le degré de liberté que laisse le système de quotas, voir Jean-Charles Hourcade, 2002, « Dans le labyrinthe de verre. La négociation sur l'effet de serre », *Critique Internationale*, 15, p. 143-159, p. 150.

³ P. Cornut, « La US. Initiative for Joint Implementation », doc. cit.

⁴ Voir par exemple Robert K. Dixon, Kenneth J. Andrasko, Fran G. Sussman, *et al.*, 1993, « Forest sector carbon offset projects: near-term opportunities to mitigate greenhouse gas emissions », *Water, Air, and Soil Pollution*, 70, p. 561-577.

⁵ Sandra Brown, Jayant Sathaye, Melvin Cannell, *et al.*, 1996, « Chapter 24: Management of Forests for Mitigation of Greenhouse Gas Emissions », dans Robert T. Watson, Marufu C. Zinyoera, Richard H. Moss (dir.), *Climate Change 1995, Impacts, Adaptations and Mitigation of Climate Change : Scientific-Technical Analyses, Contribution of Working Group II to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 773-798.

rapport illustre bien la tentative. Paru en 1994 dans la revue académique *Science*, il porte sur le « puits manquant »¹. Au début des années 1990, la dynamique globale du flux du carbone n'est pas bien comprise. Lorsqu'on compare la quantité relâchée dans l'atmosphère par les émissions de gaz à effet de serre à celles que les océans sont censés absorber, il reste un stock de carbone additionnel assigné aux forêts. Seulement, quand on calcule activement la séquestration de l'élément chimique par la végétation, le compte n'y est pas. Le résultat est inférieur au stock recherché pour « boucler le budget carbone », d'où l'idée d'un puits manquant. Le mystère est attribué aux faiblesses des données concernant les forêts tropicales. Pour les pays développés, la quantification repose sur des inventaires forestiers et l'article brasse de nombreux travaux afin de démontrer que leurs forêts sont en croissance et séquestrent du carbone. En revanche, les seules données mobilisées à propos des forêts tropicales sont celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (Food and Agriculture Organization, FAO) qui proviennent de déclarations faites par les administrations forestières et sont pour cela décriées². Tout en faisant des forêts tropicales une source d'émissions que l'absorption du carbone par les forêts tempérées et boréales ne compense pas, les auteurs experts interprètent le puits manquant comme résultant de régénérations forestières, un phénomène qui ne peut être quantifié faute d'inventaires rigoureux.

Aux côtés de ces travaux qui font des forêts tropicales une source de CO₂, le rapport du GIEC mentionne une seconde catégorie d'études plus prescriptives. Elles suggèrent des actions à mener en évaluant, par exemple, l'impact carbone qu'auraient de vastes programmes hypothétiques de reboisement ou de réduction de la déforestation à l'échelle de la planète. Dans le cas du reboisement, une des études citées estime « les surfaces du monde probablement disponibles », « des taux de plantation annuels réalistes », « des taux de croissances crédibles » et « des durées de rotation » et calcule les quantités de carbone qu'il serait ainsi possible de stocker³. Le chapitre du GIEC est principalement consacré à ce corpus spéculatif qui fait des forêts tropicales des technologies de séquestration du carbone à la demande. Le rapport indique, par exemple, qu'un programme mondial de lutte contre la déforestation et de reboisement massif, mené tambour battant de 1995 à 2050, permettrait de stocker l'équivalent de

¹ Robert K. Dixon, Sandra Brown, Richard A. Houghton, *et al.*, 1994, « Carbon pools and flux of global forest ecosystems », *Science*, 263, p. 185-190.

² Depuis les années 1950, l'agence onusienne produit à fréquence régulière une étude sur l'état des forêts du monde voir le chapitre 4.

³ Sten Nilsson, Wolfgang Schopfhauser, 1995, « The carbon-sequestration potential of a global afforestation program », *Climatic Change*, 30, p. 267-239.

près de 15% des émissions issues des énergies fossiles que les scénarios du GIEC prévoient pour la même période¹.

Conserver et reboiser sont conçus comme des solutions simples et surtout peu coûteuses. Le dernier corpus discuté par les experts s'attèle, en effet, à estimer le coût de la tonne de CO₂ séquestrée. Certaines des études collectées portent sur les activités de compensation initiées suite à la création de l'USII². Un tableau montre la variabilité des valeurs calculées allant d'un à une trentaine de dollars la tonne, en fonction des pratiques – reboisement, agroforesterie, régénération naturelle, plantation – et surtout des sites géographiques³. Il semble que ce soit la seconde variable qui importe. Le rapport indique que le coût par unité stocké, quelle que soit l'activité, est plus faible sous les tropiques que dans les zones tempérées⁴. Ainsi, au milieu des années 1990, dans un document tel que le rapport du GIEC, les forêts tropicales sont présentées comme un moyen attractif de séquestration du carbone. Dans la perspective de créer des réductions d'émissions échangeables, ce qu'appelle de ses vœux la délégation américaine, les activités forestières deviennent alors particulièrement intéressantes.

Durant les deux premières années de la phase pilote, de 1995 à 1997, les projets forestiers réputés peu coûteux représentent environ le quart des activités exécutées conjointement rapportées à la Conférence des Parties. Elles comptent notamment des projets forestiers commencés dès la fin des années 1980 par des producteurs d'électricité américains ayant décidé de compenser leurs émissions de CO₂⁵. L'entreprise américaine Applied Energy System contribue ainsi partiellement au coût d'un projet d'agroforesterie mené au Guatemala par CARE, une ONG humanitaire. L'initiative vise à planter 51 millions d'arbres sur dix années. La plantation devrait compenser les émissions d'une nouvelle centrale construite par l'entreprise. Le chiffre annoncé est une estimation *ex ante* et le projet ne semble pas avoir fait l'objet d'une évaluation régulière. L'énergéticien finance de la même manière des activités de conservation forestière, au Paraguay notamment, avec The Nature Conservancy, une ONG de conservation de la nature. Tandis que l'expression mise en œuvre conjointe, telle qu'elle était mobilisée dans les négociations au début des années 1990, laissait

¹ S. Brown, J. Sathaye, M. Cannell, *et al.*, « Chapter 24: Management of Forests », *op. cit.*, p. 775.

² *Ibid.*, p. 787.

³ *Ibid.*, p. 789.

⁴ *Ibid.*, p. 790.

⁵ Pour une brève histoire de la compensation carbone, voir Pedro Moura-Costa, Marc D. Stuart, 1998, « Forestry-based Greenhouse Gas Mitigation: a short story of market evolution », *Commonwealth Forestry Review*, 77, 3, p. 191-202.

présager l'émergence de partenariats entre pays, ces premières actions de compensation, puis la création de l'USIJI encouragent le développement de projets financés par le secteur privé.

Le Costa Rica, qui est particulièrement actif dans cette expérimentation collective, fait figure d'exception en tentant d'utiliser la phase pilote comme ressource financière pour mener des politiques publiques¹. Le pays « s'est offert comme test pour la réussite de la mise en œuvre conjointe », selon les propos de son Président tenu en 1996². En 1994, le ministère de l'Environnement instaure une organisation similaire à l'USIJI pour encourager des entreprises costaricaines et étrangères à financer des activités exécutées conjointement dans le pays³. Cet engouement n'est pas dissociable de l'histoire environnementale du pays et la phase pilote est une opportunité pour poursuivre des mesures de réduction de la déforestation et de protection de la flore⁴. La plupart des activités enregistrées sont donc forestières, d'abord sur le modèle du projet privé. Toutefois, comme les investissements se font attendre, le gouvernement propose en 1996 une approche innovante. Les projets sont regroupés sous deux programmes. L'un consiste à inciter des propriétaires privés à conserver et à reboiser leurs parcelles, l'autre à acheter et maintenir des zones censées faire partie d'un parc national. Initiés par l'administration, ils devraient être financés grâce à la vente de réductions d'émissions baptisées « compensations certifiées échangeables »⁵. Ce mode original de financement est même inscrit dans la loi forestière de 1997 qui instaure un système national de paiement pour services environnementaux permettant à des particuliers de recevoir une subvention en échange de la non-conversion de leurs forêts ou du reboisement de leur

¹ Vers la fin des années 1990 le cas a fait l'objet de rapports pour des agences de développement ou des institutions de recherche, voir par exemple: Kenneth M. Chomitz, Esteban Brenes, Luis Constantino, 1998, « Financing environmental services: the Costa Rican experience », Economic note n°10, Central America Country Management Unit, Latin America and Caribbean Region, The World Bank, et Michael Dutschke, Axel Michaelowa, 1997, « Joint implementation as development policy. The case of Costa Rica », HWWA Discussionpapier Nr 49.

² José M. Figueres Olsen, 1996, « Sustainable development: a new challenge for Costa Rica », *SAIS Review*, 16, 1, p. 187-202, p. 192.

³ René Castro, Franz Tattenbach, Luis Gamez, *et al.*, 2000, « The Costa Rican experience with market instruments to mitigate climate change and conserve biodiversity », *Environmental Monitoring and Assessment*, 61, p. 65-92.

⁴ Sur cette histoire environnementale voir Sterling Evans, 1999, *The Green Republic: A conservation history of Costa Rica*, Austin, University of Texas Press.

⁵ K.M. Chomitz, E. Brenes, L. Constantino, « Financing environmental services », *doc. cit.*, p. 10.

parcelle¹. Dès juillet 1996, le gouvernement annonce ainsi une première vente de 200 000 tonnes de carbone au prix unitaire de dix dollars à des entreprises norvégiennes.

L'examen de quelques exemples met en évidence la pluralité des configurations qui prennent forme au sein de l'expérimentation *in situ*, du projet de lutte contre la pauvreté transformé à la marge en moyen de compenser la pollution d'une centrale au charbon, au financement de politiques semi-publiques par des crédits carbone fabriqués maison. A défaut de faire de la Conférence des Parties l'expérimentateur principal, la phase pilote rend public les actions entreprises ça et là. Son Secrétariat collecte des informations que lui notifient régulièrement l'USIJI et son homologue costaricain par exemple. Grâce à cette centralisation minimale, on apprend que les activités forestières comptent pour un quart des activités déclarées et que deux d'entre elles, dont l'un des programmes nationaux du Costa Rica, représentent la moitié des réductions d'émissions du total estimé pour la phase pilote². La relative publicité dont bénéficient ainsi les activités exécutées conjointement stimule la production d'un travail réflexif et critique. Ce dernier insiste notamment sur l'absence de standardisation des calculs et de vérification *ex post* qui rend difficile de discerner, parmi les projets affichés, ceux restés à l'état de projet, de ceux mis en œuvre et d'évaluer dans quelle mesure ces derniers ont contribué à diminuer la concentration de CO₂ dans l'atmosphère³.

¹ Ce projet deviendra le système de paiement pour services environnementaux du pays, Stefano Pagiola, 2008, « Payments for environmental services in Costa Rica », *Ecological Economics*, 65, p. 712-724. Pour une analyse de la genèse de cette politique publique voir : Jean-François Le Coq, Denis Pesche, Thomas Legrand, *et al.*, 2012, « La mise en politique des Services Environnementaux : la genèse du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica », *VertigO*, 12, 3, et Thomas Legrand, Géraldine Froger, Jean-François Le Coq, 2013, « Institutional performance of Payments for Environmental Services: An analysis of the Costa Rican Program », *Forest Policy and Economics*, 37, p. 115-123.

² Pierre Cornut, 2000b, « La phase pilote de mise en œuvre conjointe : quels enseignements pour le mécanisme de développement propre ? Une analyse du portefeuille des projets officiellement enregistrés par le Secrétariat de la Convention Cadre », Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Etude réalisée dans le cadre de la subvention n°98 141. Dans des comptes-rendus similaires on apprend aussi que les Etats Unis est l'un des pays investisseurs qui fait part du plus grand nombre d'activités aux côtés des Pays Bas et de la Suède, voir Axel Michaelowa, 2002, « The AIJ pilot phase as laboratory for CDM and JI », *International Journal of Global Environmental Issues*, 2, 3-4, p. 206-287.

³ Voir, par exemple, Axel Michaelowa, 1998, « Joint Implementation – the Baseline issue. Economic and political aspects », *Global Environmental Change*, 8, 1, p. 81-92.

1.4 L'institutionnalisation de la compensation carbone

1.4.1 LA SURPRISE QUI COURT-CIRCUITE L'EXPERIMENTATION

Nous avons expliqué que l'une des premières décisions internationales à propos du climat est d'initier la négociation d'un instrument juridique additionnel. Alors que les activités exécutées conjointement évoquées ci-dessus sont expérimentées, les négociateurs discutent de ce qui prend la forme en 1997 du Protocole de Kyoto¹. Le traité renforce l'action collective initiée par la Convention-cadre en émettant une série d'instructions destinées aux gouvernements des Etats industrialisés. La principale prescription est de limiter leurs émissions de gaz à effet de serre. A travers le texte juridique, ils s'engagent à respecter cette contrainte et se voient pour cela offrir le recours aux instruments basés sur le marché que sont le système de quotas échangeables et un mécanisme de compensation par projets qui ressemble beaucoup à ce qui doit être testé jusqu'en 2000.

En droit international un protocole est un instrument juridique plus contraignant qu'une convention-cadre. Quand la seconde instaure un processus de négociation au long cours, le premier est plus prescriptif. Il guide, pour une durée déterminée, les conduites de ceux qui le formulent, ici quasiment tous les gouvernements représentés aux Nations Unies. Le Protocole de Kyoto place les pays industrialisés au centre de l'action². Le principe de différenciation des responsabilités annoncé en 1992 est traduit, cinq années plus tard, dans des engagements à respecter. Le Protocole, qui procède par étape, confirme que l'action pour le climat incombe aux pays industrialisés et qu'elle signifie décroître les émissions de CO₂. Chaque pays s'est fixé une limitation chiffrée à respecter qui correspond à un certain pourcentage de ses émissions de 1990³. Il devra démontrer qu'entre 2008 et 2012 la moyenne annuelle de ses émissions de gaz à effet de serre respecte le plafond. Si le Protocole ne définit qu'une seule période d'engagement, d'autres sont envisageables. Les objectifs actés à Kyoto ainsi que les modalités de leur respect pourront être modifiés pour des périodes ultérieures, en

¹ Nations Unies, 1998, « Protocole de Kyoto à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », FCCC/INFORMAL/83.

² *Ibid.*, p. 2-3 (article 2).

³ *Ibid.*, p. 3 (article 3), p. 23 (Annexe B). Les Etats Unis se sont ainsi engagés à ne pas dépasser 93% de leurs émissions de 1990 durant la période d'engagement de 2008-2012, le Japon 94% et la Communauté Européenne 92%, prenant ainsi l'engagement le plus restrictif. Tous les Etats de la communauté affichent en effet le même objectif dans le Protocole. Ce dernier appelle également les Parties à coordonner des politiques et mesures mais cette injonction n'est pas contraignante. Sur les mésaventures de cette option favorisée par les pays européens voir J.-C. Hourcade, « Dans le labyrinthe de verre », art. cit.

fonction des connaissances à la fois institutionnelles et scientifiques générées par cette première phase d'action.

Le traité institutionnalise la possibilité pour les pays contraints par le texte de remplir leurs engagements à travers des instruments censés réduire le coût de l'action collective. Il y en a trois. Le premier est un système de quotas échangeables, à l'image de celui mis en place aux Etats Unis pour répondre au problème des pluies acides¹. Les deux autres sont des systèmes de développement de projets qui génèrent des réductions d'émissions fongibles avec les quotas². Un pays qui ne parviendrait pas à réduire suffisamment ses émissions pour respecter son engagement pourrait acheter des quotas vendus par ceux qui y arrivent plus facilement, dont les coûts, nous diraient les économistes, sont plus faibles. Mais il pourrait aussi acheter des réductions d'émissions produites par des projets mis en œuvre, soit dans un pays également soumis aux obligations du Protocole – le système est appelé « mise en œuvre conjointe » – soit dans un pays exempté d'engagement – le système est appelé « mécanisme pour un développement 'propre' ».

Le Protocole de Kyoto signé en décembre 1997 crée donc un mécanisme similaire aux activités exécutées conjointement, alors même que la phase pilote destinée à les expérimenter n'est pas terminée et présente à mi-parcours un bilan mitigé. Courant 1997, le décideur collectif mandate son Secrétariat de rédiger un « rapport de synthèse sur les activités exécutées conjointement »³. Le document fait un bilan des deux premières années d'expérimentation à partir des informations notifiées par les gouvernements ayant volontairement lancé ce genre d'initiatives. Le rapport indique que 12 pays rapportent un total de 39 activités. S'il se garde d'exprimer des positions tranchées, étant donné que la « base [est] insuffisante pour tirer des conclusions », il souligne que les activités « sont à leur début » et évoque les disparités dans les méthodes de calcul⁴. Ce bilan mitigé est utilisé comme argument par le Groupe 77, dont la Chine, l'Inde et le Brésil, pour s'opposer à ce que l'accord juridique en cours de négociation intègre les activités exécutées conjointement. En plein débat autour du futur Protocole de Kyoto, la coalition rappelle que :

It was agreed that the pilot phase would be reviewed in the year 1999. We see no reason to modify this date as there is a need to allow sufficient time for

¹ Nations Unies, « Protocole de Kyoto », doc. cit., p. 4-5 (article 3).

² *Ibid.*, p.7 (article 6), p. 12-13 (article 12).

³ Nations Unies, 1997, *Activités exécutées conjointement dans le cadre de la phase pilote – Rapport de synthèse sur les activités exécutées conjointement – Note du secrétariat*, Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, Bonn, 20-29 octobre 1997, FCCC/SBSTA/1997/12.

⁴ *Ibid.*, p.4.

experiences to be collected in order to make a final decision on this matter, especially in view of the fact that so far there is a limited number of projects which are mainly concentrated in certain sectors and regions.¹

Pour les 130 pays en développement qui composent le groupe, l'échéance de la phase pilote que la Conférence des Parties a elle-même fixée est l'an 2000. C'est seulement à cette date là que le décideur collectif sera suffisamment informé pour pouvoir trancher sur la valeur de ce mode d'action.

Malgré l'opposition de la coalition du Sud face à la possibilité de compenser les émissions au lieu de les réduire à la source, le traité crée le Mécanisme pour un Développement Propre. Les négociateurs l'appellent la « surprise de Kyoto » et son histoire commence à la veille de la session de la Conférence des Parties². Depuis deux ans, les gouvernements soumettent des propositions et leurs délégués discutent les formulations de l'accord. Alors que la prise de décision approche, les avis continuent à diverger sur la possibilité pour les pays contraints de limiter leurs émissions de se procurer des crédits issus de projets hébergés ailleurs. Les représentants américains sont des fervents défenseurs de cette option, rejetée par le Groupe 77³. En se constituant en acteur à enrôler pour qu'un accord soit possible, la coalition attire l'attention sur ses propres revendications où figure une suggestion faite par le Brésil⁴. Il s'agit de l'établissement d'un « Clean Development Fund » qui recevrait les contributions de pays engagés à diminuer leurs émissions mais n'ayant pas respecté leurs engagements. En payant dix dollars par tonne émise en excès ils alimenteraient un fonds destiné à financer des projets de réductions d'émissions dans les pays en développement⁵.

¹ Nations Unies, 1997, « The G-77 and China on Activities Implemented Jointly », dans Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, *Activities Implemented Jointly under the pilot phase – Submission by the Group of 77 and China – Note by the Secretariat*, Bonn, 27 juillet – 7 août 1997, FCCC/SBSTA/1997/MISC.5, p. 3.

² Nous nous référons ici à J. Werksman, « The Clean Development Mechanism », art. cit., et M. Grubb, C. Vrolijk, D. Brack, « The Kyoto Protocol », *op. cit.*

³ La proposition américaine figure dans Nations Unies, 1997, « US draft Protocol Framework », dans Groupe Spécial du mandat de Berlin, *Implementation of the Berlin Mandate – Proposals from Parties – Note by the Secretariat*, Bonn, 31 juillet – 7 août 1997, FCCC/AGBM/1997/MISC.1, p. 78-87.

⁴ Nations Unies, 1997, « Submission by United Republic of Tanzania for the Group of 77 and China on QELROS », dans Groupe Spécial du mandat de Berlin, *Implementation of the Berlin Mandate – Proposals from Parties – Note by the Secretariat*, Bonn, 22 – 31 octobre 1997, FCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.6, p. 16-17.

⁵ La proposition brésilienne figure dans Nations Unies, 1997, « Proposed elements of a Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, presented by Brazil in response to the Berlin Mandate », dans Groupe Spécial du mandat de Berlin,

A Kyoto, un groupe de négociateurs est formé pour discuter du fonds¹. Les débats ont principalement lieu entre les délégués Brésiliens, auteurs de l'idée originale et porte-parole du Groupe 77, et américains. Ces derniers suggèrent de transformer la sanction économique – la contribution financière en cas de non respect des engagements – en une incitation. Ils proposent d'autoriser les pays, qui anticipent ne pas réussir à respecter leurs limitations, d'investir dans des projets qui généreront des crédits utilisés pour compenser les émissions libérées en excès. Le terme de fonds est finalement remplacé par celui de mécanisme pour souligner le caractère transactionnel du système. C'est ainsi qu'à quelques heures de la fin annoncée des débats, le Mécanisme pour un Développement Propre fait irruption dans le Protocole de Kyoto. Le fonds alimenté par des pénalités est devenu un mécanisme où le non respect anticipé des engagements est traduit en achat de crédits. Tandis que dans la configuration proposée par le Brésil, le développement des projets constitue la visée principale du dispositif et les obligations des pays développés un moyen à sa disposition, dans le compromis, les projets servent à assouplir les contraintes pesant sur les gouvernements des pays industrialisés. Le Protocole précise seulement que ces activités devront contribuer au « développement durable » des pays qui les hébergeront².

L'épisode montre qu'un accord a pu être obtenu malgré des positions *a priori* fortement divergentes et inamovibles. Inattendu après plusieurs mois de débats crispés sur le sujet, le dénouement témoigne de l'efficacité de ces moments internationaux où les délégués sont mis physiquement en présence pour une durée déterminée³. Cette surprise met en évidence la capacité de la Conférence des Parties à décider de manière tranchée et à se contredire. En créant le Mécanisme pour un Développement Propre, qui institutionnalise ce qu'il fallait encore tester pendant deux années supplémentaires, le décideur collectif court-circuite l'expérimentation. Le Protocole fait de la compensation carbone, jusqu'à présent timidement testée par quelques gouvernements, une des modalités de l'action collective planifiée jusqu'en 2012. Le traité ne consacre toutefois qu'une page à la description du nouvel instrument dont les règles sont laissées en suspens. Quand en 1998, la Conférence des Parties se retrouve à Buenos Aires pour une nouvelle session décisionnelle, elle lance un « plan d'action » afin d'organiser la

Implementation of the Berlin Mandate – Additional proposals from Parties – Abbendum – Note by the Secretariat, Bonn, 31 juillet – 7 août 1997, FCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.3, p. 3-57.

¹ Grubb, C. Vrolijk, D. Brack, « The Kyoto Protocol », *op. cit.*

² Nations Unies, « Protocole de Kyoto », *doc. cit.*, p. 12 (article 12.2).

³ Pour une analyse de la formulation d'un consensus voir le chapitre 6.

discussion collective pour les traiter d'ici 2000¹. La macrodécision ratifiée par les gouvernements des pays signataires appelle donc un ensemble de microdécisions sur les modalités de fonctionnement prises par l'assemblée des négociateurs.

1.4.2 LA RESISTANCE DES FORETS TROPICALES FACE AU CADRAGE PROJET

L'activité quasi législative de la Conférence des Parties donne chair aux mécanismes prévus par le Protocole de Kyoto et notamment à l'héritier de la mise en œuvre conjointe. A travers le Mécanisme pour un Développement Propre, le traité autorise les pays industrialisés à utiliser des réductions d'émissions « certifiées » générées par des « activités exécutées dans le cadre de projet » et hébergées par des pays en développement². Les négociations, qui se tiennent de 1998 jusqu'au début des années 2000 et qui sont suivies des premières années de fonctionnement du Mécanisme, configurent progressivement une certaine définition de ce qu'est un projet. La succession des décisions faisant suite au traité façonne un cadre qui, à la variété des configurations de l'expérimentation *in situ*, substitue des règles uniques de production d'une commodité échangeable, des réductions capables d'équilibrer des émissions. Orientés vers la gestion – diminution et compensation – des émissions industrielles, le Protocole et ses instruments ne s'arrêtent pas sur les particularités des activités forestières, pourtant prisées durant la phase pilote, qui nécessiteraient d'interroger l'approche sous forme de projet.

A la différence des quelques expériences de la phase pilote avortée où des entreprises fournissaient *ex ante* des fonds pour réaliser une plantation et obtenaient en échange des sortes de réduction d'émissions, le Mécanisme dissocie l'investissement dans l'activité réductrice de l'achat des crédits. Le Protocole mentionne, en outre, que si chaque projet doit être approuvé par les gouvernements hôtes, leur exécution peut être menée par « des entités aussi bien publiques que privées » dont les actions seront supervisées par un Comité Exécutif au nom du décideur collectif³. Les gouvernements ne sont donc pas les seuls acteurs du Mécanisme, loin de là. Des entreprises ou des ONG peuvent également élaborer des projets. Le juriste-négociateur Werksman qualifie cet aspect de « révolutionnaire ». Bien qu'il s'adresse aux Etats qui en deviendront les Parties, l'instrument enrôle des acteurs non étatiques amenant « le droit international

¹ Nations Unies, 1998, « Decision 1/CP.4 : Le plan d'action de Buenos Aires », dans Conférence des Parties, *Deuxième partie : mesures prises par la Conférence des Parties à sa quatrième session*, Buenos Aires, 2 - 14 novembre 1998, FCCC/CP/1998/19.Add.1, p. 4.

² Nations Unies, « Protocole de Kyoto », doc. cit., p. 13.

³ *Ibid.*

dans un territoire inconnu »¹. Pour décrire ce phénomène, des spécialistes du droit international parlent d'une « mise en marché juridiquement régulée » où les règles de la transaction marchande sont conçues par et pour des décisions quasi juridiques issues, d'abord de la négociation interétatique, puis de la jurisprudence du Comité².

La progressive spécification du Mécanisme finit par donner au terme « projet » le sens suivant : un projet est une activité menée pour une durée déterminée à l'avance, localisée dans l'espace, dont les participants sont souvent non gouvernementaux, et qui se traduit par des réductions d'émissions certifiées³. Les procédures du système cherchent à garantir que la relation de causalité entre le projet et les réductions d'émissions n'est pas ambiguë. C'est ce projet-là qui est la cause des réductions calculées et vérifiées. A travers cette opération de « cadrage », dans le sens proposé par Michel Callon, des agents économiques sont clairement définis (le développeur du projet et l'acheteur des crédits), un bien est identifié (les réductions d'émissions), séparable de son processus de production (l'activité circonscrite dans le temps et dans l'espace)⁴. Les projets sont donc des processus de fabrication d'une commodité échangeable. Le Protocole de Kyoto répond aux émissions industrielles, l'exemple choisi par Callon pour présenter le couple cadrage/débordement, en obligeant la mesure de ces externalités négatives et les projets sont alors conçus de manière à générer des quantités négatives des émissions à encadrer⁵. Mais, si nous suivons le raisonnement de l'auteur, toute tentative de recadrage engendre de nouveaux débordements. Le cas des activités forestières constitue un bel exemple de cette dynamique dans la mesure où leur capacité à incarner ce cadre est mise à l'épreuve par de nouvelles externalités.

Quand en 1998 la Conférence des Parties lance un « plan d'action » afin d'organiser le traitement collectif des questions en suspens, elle crée plusieurs groupes de négociation. L'un se consacre aux modalités du Mécanisme pour un Développement Propre quand un autre se concentre sur la question des puits de carbone. Les forêts qui intéressent ce groupe sont celles des Etats industrialisés qui peuvent comptabiliser une partie de leur stock de carbone forestier et alléger ainsi l'effort à fournir pour réduire leurs émissions

¹ J. Werksman, « The Clean Development Mechanism », art. cit. p. 147.

² P.H. Sand, J. Peel, « Principles of International Environmental Law », p. 128

³ Sur la forme projet voir le chapitre 2. Le cadrage aurait pu être différent. Aux lendemains de Kyoto, plusieurs architectures étaient envisagées, voir Erik Haïtes, Farhana Yamin, 2000, « The clean development mechanism: proposals for its operation and governance », *Global Environmental Change*, 10, p. 27-45.

⁴ M. Callon, Introduction, *op. cit.*

⁵ Michel Callon, 1998b, « An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology », dans Michel Callon (dir.), *The laws of the markets*, Oxford, Blackwell Publishers/Sociological review monograph, p. 244-269.

industrielles¹. A propos de l'usage des forêts au sein du Mécanisme, le Protocole reste silencieux et aucun des deux groupes ne traite vraiment la question durant les deux années préparant la décision de 2000, se renvoyant le sujet « comme une patate chaude »².

Délaissée par les négociations interétatiques, l'éligibilité des activités forestières finit par engendrer un houleux débat au sein du GIEC mandaté par la Conférence des Parties aux fins d'élaborer un rapport spécial consacré à « l'utilisation des terres, au changement d'utilisation des terres et à la foresterie »³. Le décideur collectif peut demander au groupe d'experts de traiter une question précise pour les besoins des négociations. A la fin des années 1990, les forêts tempérées et leur capacité à stocker du carbone sont un problème pour lequel l'expertise du GIEC est requise. Seulement, son travail est cadré de manière à aborder également celui de la compensation carbone et le rapport consacre un chapitre aux « activités basées sur des projets »⁴. Comme toute production du GIEC, le rapport spécial comporte un « résumé à l'attention des décideurs » à valider lors d'une plénière qui réunit des représentants gouvernementaux courant 2000. Dans ce forum, le chapitre consacré aux projets est violemment critiqué. Ian Fry, le délégué de Tuvalu, se compte du côté des contestataires⁵. Ce juriste australien négocie pour l'alliance des petits pays insulaires (Alliance of Small Island States AOSIS), particulièrement vulnérables face aux changements climatiques, et défend la nécessité d'un engagement fort de la part des pays industrialisés. Selon lui, le texte soutient l'inclusion des projets forestiers dans le Mécanisme pour un Développement Propre, alors que c'est aux négociateurs d'en décider. Pour Fry, comme pour d'autres – dont des chercheurs en STS qui ont suivi la rédaction du résumé –, le groupe d'experts doit respecter un devoir de neutralité vis-à-vis de la décision politique⁶.

¹ Nations Unies, « Protocole de Kyoto », doc. cit., p. 3-4 (article 3).

² Ian Fry, 2002, « Twists and Turns on the Jungle: Exploring the Evolution of Land Use, Land-use Change and Forestry Decisions within the Kyoto Protocol », *Review of European Community and International Environmental Law*, 11, 2, p. 159-168.

³ Robert T. Watson, Ian R. Noble, Bert Bolin, *et al.* (dir.) 2000, *Land Use, Land-use Change and Forestry*, Cambridge, Cambridge University Press, Intergovernmental Panel on Climate Change.

⁴ Sandra Brown, Omar Masera, Jayant Sathaye, *et al.*, 2000, « Chapter 5 : Project-based activities », dans Robert T. Watson, Ian R. Noble, Bert Bolin, *et al.* (dir.) *Land Use, Land-use Change and Forestry*, Cambridge, Cambridge University Press, Intergovernmental Panel on Climate Change, 5.2.2 (« Experience in LULUCF Project-Based Activities: Estimates of Sequestration, Emissions Avoidance, Substitution, and Land Areas Involved »).

⁵ I. Fry, « Twists and Turns on the Jungle », art. cit. p. 166-167.

⁶ *Ibid.*, p162. Fry dénonce d'ailleurs les affiliations des auteurs du fameux chapitre et montre qu'ils sont associés à des institutions ou des entreprises impliquées dans la réalisation de projets forestiers durant la phase pilote. Nous y retrouvons quelques noms déjà auteurs du chapitre sur les forêts dans le rapport du GIEC de 1995. Voir aussi le compte-rendu de Cathleen Fogel,

Les représentants brésiliens et péruviens sont aussi particulièrement critiques. Ils refusent que le résumé fasse référence aux « projets dits d'évitement des émissions », désignant de la sorte les actions de conservation forestière visant à éviter la déforestation en protégeant localement la forêt¹.

Les arguments contre les projets de conservation forestière sont de deux ordres. Le premier est relatif à l'objectif de diminution des émissions de CO₂. Conserver une zone ne fait en rien disparaître les causes de la déforestation et risque seulement de déplacer le phénomène un peu plus loin. C'est ce que les délégués appellent les « fuites »². Le second est relatif au principe de souveraineté nationale. Le Brésil, surtout, craint de perdre le contrôle de son territoire forestier en voyant des portions de forêts aliénées à des activités destinées à satisfaire des besoins de compensation. Soutenus par d'autres représentants, dont ceux des Etats Unis, les projets forestiers sont en fin de compte mentionnés dans le résumé qui néanmoins indique qu'ils « ne garantissent pas forcément une contribution de long-terme à l'atténuation de l'effet de serre »³.

Les fuites et la perte partielle de souveraineté constituent donc deux débordements du format projet – circonscrit dans le temps et dans l'espace et mis en œuvre par des acteurs non gouvernementaux qui s'échangent ainsi une commodité – élaboré pour recadrer les externalités négatives que sont la pollution des installations industrielles. Le caractère non négociable du cadrage choisi, le projet, est d'ailleurs explicité lors d'un atelier de restitution du rapport du GIEC⁴. L'événement n'est pas un moment de négociations, même si son organisation est prise en charge par le Secrétariat à la demande de la Conférence des Parties. Il s'agit de présenter le rapport désormais clos qui alimentera la décision collective prévue quelques mois plus tard. Au cours de l'atelier, un délégué finlandais intervient pour souligner « la complexité des causes sous-jacentes à la déforestation » en vue de « questionner dans quelle mesure une approche projet peut traiter le problème de la déforestation ». L'intervenant veut mettre en débat

2005, « Biotic Carbon Sequestration and the Kyoto Protocol: The Construction of Global Knowledge by the Intergovernmental Panel on Climate Change », *International Environmental Agreements*, 5, p. 191-210.

¹ I. Fry, « Twists and Turns on the Jungle », art. cit., p. 167.

² *Ibid.*

³ R.T. Watson, I.R. Noble, B. Bolin, *et al.*, « Land Use, Land-use Change and Forestry », *op. cit.*, Summary for Policymakers p. 15 (Table 5, note f).

⁴ International Institute for Sustainable Development, 2000, « Summary of the workshop on land use, land-use change and forestry », *Earth Negotiation Bulletin*, volume 12, n°141, 10-13 juin 2000.

« l'approche projet » mais Robert Watson, l'auteur principal du rapport, lui répond qu'elle est « la seule approche faisable sous la convention cadre sur le climat »¹.

Parce que, dans le cadre du Mécanisme pour un Développement Propre, éviter la déforestation se traduirait par la conservation d'une forêt sur une surface limitée et circonscrite, il y a des risques de fuites d'émissions. Parce que le marché carbone, tel qu'il est conçu dans le Protocole de Kyoto, encouragera des activités portées par des acteurs non gouvernementaux pour compenser les émissions des pays industrialisés, les gouvernements pourraient voir leur maîtrise du territoire national et de leurs forêts menacée. Les forêts tropicales ne se laissent donc pas mettre au service de l'objectif prioritaire du processus décisionnel, à savoir faire tenir aux pays développés leurs engagements. La parution du rapport du GIEC procure au sujet délaissé par l'organisation de la prise de décision un lieu de discussion qui montre que le recours aux activités forestières et à la forme projet comme technologie de stockage du carbone ne fait pas l'unanimité. Les porte-parole des forêts tropicales que sont les gouvernements des pays qui les hébergent refusent de devenir le moyen au service d'une fin déjà déterminée.

Nous avons décrit le décideur collectif en action car c'est dans la répétition des rendez-vous de négociation que l'on peut saisir sa faculté décisionnelle. Nous avons vu la Conférence des Parties décider de ne pas décider, lancer une expérimentation, se contredire et trancher. Durant ces 10 premières années d'existence le processus décisionnel sur le climat s'est surtout occupé des pays industrialisés et de leurs émissions qu'il fallait réduire ou compenser. Les instruments conçus l'ont été pour aider ces gouvernements à respecter leurs engagements de manière économique, autrement dit en minimisant le coût total de l'effort collectif. Dans les débats, la place attribuée au pays en développement est secondaire et le Mécanisme pour un Développement Propre, qui est la seule initiative pour les inclure dans l'action collective, est cadré dans le but de produire des réductions d'émissions échangeables servant la compensation de la pollution libérée par les industries du Nord au-delà de leurs limitations.

¹ *Ibid.*, p. 6.

2. A la recherche d'un mode de coordination internationale approprié au déboisement tropical

La fin de la section précédente indiquait un début de dispute sur l'usage des forêts tropicales pour les besoins de la compensation des pays industrialisés via le Mécanisme pour un Développement Propre et ses projets. Sans effectuer une analyse de la controverse, nous verrons que la dimension itérative et consensuelle de la prise de décision par la Conférence des Parties permet le déploiement des discussions autour des projets de conservation forestières identifiés lors de l'expérimentation de la compensation dans les années 1990 comme une technologie de séquestration du carbone peu coûteuse et donc intéressante. Nous arriverons ainsi à l'événement de 2005 rapporté en introduction du chapitre, où la Papouasie Nouvelle Guinée et le Costa Rica – au nom de quelques autres pays, jusque là absents des débats, tels que ceux du bassin du Congo – proposent de faire de la réduction de la déforestation tropicale un problème à part entière sur lequel le décideur collectif doit se pencher. Nous verrons qu'ils proposent d'aborder la question non plus en termes de projets circonscrits dans le temps et l'espace et mis en œuvre par des entités non gouvernementales mais en termes de mesures politiques menées par des gouvernements à l'échelle de leurs territoires nationaux. Accepter la déforestation tropicale en tant que sujet de négociation conduit à rouvrir la liste des modes d'action collective possibles pour lutter contre le changement climatique.

2.1 Suspendre la décision et manifester de l'autorité

2.1.1 LE RAPPEL DU LENT RESPECT DES PROCEDURES

Un événement permet à la controverse naissante sur le recours aux forêts tropicales dans le Mécanisme pour un Développement Propre de se déployer : la suspension de la décision à la session de 2000 qui devait marquer l'établissement des règles de fonctionnement des instruments du Protocole de Kyoto selon le plan d'action établi deux ans auparavant. L'impossibilité à faire émerger un consensus tient à la dimension hautement conflictuelle de la prise en compte du carbone stocké par les forêts dans les comptabilités nationales des pays industrialisés contraints de limiter leurs émissions par le traité. Nous avons dit précédemment qu'en raison de la gestion des négociations suite à l'accord de 1997 les forêts tropicales ne sont pas abordées comme un sujet à part entière, les problèmes qu'elles posent relevant aussi bien du groupe de travail consacré aux difficultés à quantifier les puits de carbone que de celui dédié au Mécanisme et à sa forme projet. Le ralentissement de la prise de décision qui découle de la suspension des

échanges ont permis de rendre discutable le problème. Examiner l'événement de La Haye montrera l'importance du respect d'un certain nombre de procédures décisionnelles pour l'obtention d'un accord et le maintien de l'existence du décideur collectif dont la fragilité est ici palpable.

Dès 1997, retrancher de ses émissions industrielles le carbone stocké par les forêts nationales est un sujet controversé¹. Les négociateurs sont partagés. D'un côté, la délégation des Etats Unis suivie de l'Umbrella Group – Canada, Japon, Australie, Nouvelle Zélande et Norvège – défend cette flexibilité qu'elle considère comme nécessaires si le pays doit prendre des engagements trop contraignants. De l'autre côté, les délégués de l'Union Européenne, du Groupe 77, ainsi que d'AOSIS s'y opposent. Selon eux, les forêts ne constituent pas une solution durable. Tout d'abord, leur stock de carbone est réversible car si la forêt brûle il est réémis. Ensuite, la mesure précise de leur contribution à la diminution de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère est sujette à de très fortes incertitudes comme en témoigne le mystère du puits manquant discuté par le GIEC en 1995, puis confirmé dans son rapport spécial². Sans trancher sur la question, le Protocole de Kyoto autorise la possibilité de comptabiliser le carbone stocké par du reboisement postérieur à 2000 et appelle surtout à poursuivre le débat sur les modalités de prise en compte d'autres activités forestières « anthropiques »³. Comme dans le Mécanisme ces précautions consistent à garantir que le stock pris en compte résulte d'un effort attribuable aux gouvernements. La négociation de ces modalités aboutit à une absence de consensus à La Haye en 2000.

Afin de comprendre l'événement de La Haye, il ne suffit pas d'invoquer comme nous venons de le faire les positions divergentes des délégations sur le sujet. Il faut aussi interroger la manière dont la prise de décision y a été organisée. C'est ce que propose la juriste-négociatrice Fahrana Yamin qui met en cause le « style Pronk », Pronk du nom

¹ Nous nous référons ici aux comptes-rendus de M. Grubb, C. Vrolijk, D. Brack, « The Kyoto Protocol », *op. cit.* et de I. Fry, « Twists and turns in the Jungle », *art. cit.*

² Sur les estimations dans ce rapport et la façon dont elles ont été améliorées ensuite, voir le chapitre 4.

³ Nations Unies, « Protocole de Kyoto », *doc. cit.*, p. 4. Les délégués négocient la démarcation entre ce qui relève du phénomène naturel et des actions humaines. Nous ne pouvons rendre justice à ces débats ici et reviendrons brièvement sur le sujet dans le chapitre 2. Pour plus d'information, voir Bernhard Schlamadinger, Neil Bird, Tracy Johns, *et al.*, 2007, « A synopsis of land use, land-use change and forestry (LULUCF) under the Kyoto Protocol and Saint-Jacques Accords », *Environmental Science & Policy*, 10, p. 271-282, et Niklas Höhne, Sina Wartmann, Anke Herold, *et al.*, 2007, « The rules for land use, land-use change and forestry under the Kyoto Protocol – lessons learned for the future climate negotiations », *Environmental Science & Policy*, 10, p. 353-369.

du ministre de l'Environnement néerlandais qui préside la session de La Haye¹. Devant la lenteur des négociations, ce dernier produit la veille de la fin de la session une « note » destinée aux ministres : « douze pages de points succincts pour un accord politique »². Pronk abandonne les brouillons produits depuis près de deux années par les négociateurs pour énoncer ce qui lui semble être un compromis. Sa note court-circuite le patient travail de mot à mot inachevé des délégués. L'approche, nous dit Yamin, est peut-être « familière dans les réunions du conseil européen, mais bafoue celles utilisées dans les négociations onusiennes »³. L'acte est mal vécu par les négociateurs, d'autant plus que le président de session organise des rencontres très privées en conviant les ministres des Etats Unis et du Royaume Uni à discuter entre eux. Entre les deux pays un accord prend forme mais le mandat du britannique est ambigu. Il n'est pas clair qu'il parle alors au nom de l'UE⁴. L'arrangement américano-britannique est alors soumis ensuite à quelques gouvernements européens, dont celui de la France présidant la délégation, qui semblent l'accepter. Toutefois, lorsque la ministre de l'Environnement française présente le texte au reste des Etats membres, les représentants exclus de sa mise en forme refusent de l'accepter car il donne trop de place aux suggestions américaines. Alors que la session doit prendre fin, le président constate l'absence de convergence et décide de suspendre la négociation. C'est une première dans les négociations. Au lieu de déclarer qu'il n'y a pas de consensus, il reconduit les débats à une séance *ad hoc* organisée durant l'été 2001 avant que ne se tienne la session suivante en décembre.

A la poursuite des débats s'ajoutent d'autres événements qui débloquent la situation⁵. En mars 2001, le nouveau Président des Etats Unis Georges W. Bush annonce que, peu important les modalités d'application du Protocole, son gouvernement ne ratifiera pas le traité. Pour intéresser le Canada et le Japon dont la présence en tant que Partie devient indispensable pour garantir l'entrée en force du Protocole, l'UE assouplit ses positions sur la prise en compte des forêts dans les comptabilités nationales. Le rebondissement engendré par la décision américaine rappelle la contingence du processus décisionnelle. Le traité a été négocié et accepté en 1997 par la délégation américaine qui y a même inscrit sa pâte avec l'existence des mécanismes de flexibilité. Le rejet du protocole marque le refus de la présidence Bush de reconnaître comme

¹ L'article est co-écrit par Michael Grubb dont nous avons déjà cité des travaux. Michael Grubb, Farhana Yamin, 2001, « Climatic collapse at The Hague: what happened, why, and where do we go from here ? », *International Affairs*, 77, 2, p. 261-276.

² *Ibid.*, p. 268.

³ *Ibid.*

⁴ Sur la difficile délégation de la parole européenne voir le chapitre 6.

⁵ Voir le compte-rendu de J.-C. Hourcade, « Dans le labyrinthe de verre », art. cit.

valide un engagement pris par le gouvernement Clinton qui risquerait de rendre négociable le « mode de vie à l'américaine » en contraignant le pays à limiter (un peu) ses émissions¹.

Si, suite à l'événement de La Haye, Farhana Yamin critique autant le style Pronk, c'est parce qu'il tendait à vouloir accélérer les échanges, au risque de laisser de côté nombre de problèmes et d'acteurs concernés. Selon elle, sa gestion de la négociation a abandonné les « procédures onusiennes éprouvées et fiables », comme le respect de la lenteur nécessaire à la formulation de ces textes quasi-juridiques que sont les décisions ou encore l'implication dans les débats d'un maximum de participants². La présence de Yamin au sein des négociations en appui à des délégations nationales *a priori* peu équipées pour se faire entendre, tout comme celle de Ian Fry, contribue à réaliser cette idée d'égalité dans l'accès à la parole. Or, des tractations autour de la fameuse note de Pronk, les pays en développement en avaient été totalement exclus³. En suspendant la décision, un acte que la juriste salue, la Conférence des Parties Conférence des Parties devrait réussir à faire de la négociation un processus plus collectif et à rendre discutables davantage de sujets dont les rares qui concernent les pays en développement.

2.1.2 INVALIDER LES PROJETS DE CONSERVATION FORESTIERE

Tandis qu'en 2000 le décideur collectif ne semble pas prendre en charge la question des forêts tropicales dans ce qui semble se dessiner comme un marché du carbone, des ONG qui observent les négociations tentent d'en faire un problème⁴. La Convention-cadre de 1992, qui régit l'organisation du processus décisionnel sur le climat, autorise la participation d'entités non gouvernementales aux sessions du décideur international. Elles doivent pour cela être accréditées en montrant que leur activité est pertinente pour l'objet en débat, à savoir le climat. Ces observateurs n'interviennent pas *a priori*

¹ Des chercheurs américains en sciences sociales se sont intéressés à la manière dont le mouvement conservateur a fait du changement climatique un « non problème », Aaron M. McCright, Riley E. Dunlap, 2003, « Defeating Kyoto: The Conservative Movement's Impact on U.S. Climate Change Policy », *Social Problems*, 50, 3, p. 348-373, et A.M. McCright, R.E. Dunlap, « Anti-reflexivity », art. cit.

² M. Grubb, F. Yamin, « Climatic collapse at The Hague », art. cit. p. 268.

³ Voir aussi Hermann E. Ott, 2001, « Climate Change : An Important Foreign Policy Issue », *International Affairs*, 77, 2, p. 277-296. Il partage l'avis de Yamin et Grubb à propos du « style Pronk », de même que Christiaan Vrolijk, 2001, « COP-6 Collapse or 'To be Continued... ?' », *International Affairs*, 77, 2, p. 163-169.

⁴ I. Fry, « Twists and turns in the Jungle », art. cit.

dans la prise de décision. Nous avons ajouté *a priori* car de nombreux travaux attestent de la participation active de certaines ONG¹. Elles semblent notamment avoir contribué à transformer les puits de carbone des pays en développement en sujet contesté sur lequel le processus décisionnel finit par s'attarder suite au ralentissement des débats en 2000 et aux échanges houleux sur le sujet au sein du GIEC.

A propos des observateurs actifs que sont les ONG, le juriste-négociateur Ian Fry identifie deux catégories². D'un côté, les ONG de conservation telles que The Nature Conservancy ou Conservation International promeuvent les projets forestiers. De l'autre, des associations comme Greenpeace ou les Amis de la Terre s'y opposent. Les premières sont pour certaines déjà impliquées via la phase pilote des activités exécutées conjointement dans ce type d'action qui constitue une source de financement supplémentaire pour la conservation de la nature. Ainsi, The Nature Conservancy participe au projet de conservation forestière Bolivien qui est censé stocké près du quart du total des réductions calculées pour la phase pilote³. Les secondes ONG sont davantage concernées par l'atmosphère et le climat que par la protection de la nature⁴. Elles estiment que les forêts ne constituent pas une solution durable pour stabiliser la concentration du CO₂ dans l'atmosphère, autrement dit pour atteindre l'objectif de la Convention-cadre. Lutter efficacement contre le changement climatique requiert selon elles de ne pas extraire d'énergie fossile du sous-sol. Une fois qu'elles en sont libérées, même si le carbone est stocké dans des arbres, le CO₂ se retrouvera *in fine* dans l'atmosphère car ce mode de séquestration est facilement réversible.

Lors de la session néerlandaise, puis courant 2000 à Bonn et enfin à Marrakech durant la séance suivante de la Conférence des Parties, les arguments des uns et les autres sont présentés dans le cadre de *side events* – ces événements parallèles aux négociations mais

¹ Michele M. Betsill, 2001, « Environmental NGOs meet the sovereign state: The Kyoto Protocol negotiations on global climate change », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 49, p. 49-64 et Michele M. Betsill, Elisabeth Corell, 2001, « NGO influence in international environmental negotiations: A framework for analysis », *Global Environmental Politics*, 1, 4, p. 65-85. Le chapitre 6 propose une analyse de la participation de certaines d'entre elles aux négociations sur les émissions liées au déboisement.

² Pour une typologie des ONG actives sur le changement climatique au début des années 2000, de leurs intérêts et modes opératoires, voir Clair Cough, Simon Shackley, 2001, « The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOs », *International Affairs*, 77, 2, p. 329-345.

³ Le projet s'appelle "Noel Kempff", voir : Sandra Brown, Margo Brunham, Matt Delaney, *et al.*, 2000, « Issues and challenges for forest-based carbon-offset projects : a case study of the Noel Kempff climate action project in Bolivia », *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 5, p. 99-121.

⁴ Le chapitre 4 revient sur cette division au sein des ONG.

tenus dans la même enceinte – ou de conférences de presse¹. Une telle mise en circulation tend à faire de l'inclusion des forêts dans le marché carbone une controverse publique. Prenons un document de Greenpeace pour la reprise des débats en juillet 2001². Le rapport est rédigé par un activiste de Greenpeace et un chercheur de l'Université d'Oxford, confortant la thèse de Steven Yearley selon laquelle des ONG environnementales s'allient de plus en plus à des scientifiques dans la mesure où leur cause dépend de connaissances que leurs instruments peuvent produire³. L'ONG utilise des données du GIEC pour estimer le stock de carbone qui pourrait être traduit en réductions d'émissions échangeables si la conservation forestière était autorisée dans le Mécanisme pour un Développement Propre. La quantité estimée est colossale et Greenpeace met en garde contre l'inondation du marché par ces actifs peu fiables, dont on ne saura pas s'ils représentent vraiment une amélioration pour l'atmosphère. L'argument du potentiel massif de séquestration – utilisé par les délégations américaine et d'Amérique latine pour défendre les projets forestiers – est transformé en une menace économique pour les autres activités du Mécanisme. Greenpeace explique que les forêts tropicales feraient trop baisser le coût de réduction des émissions et seraient alors privilégiées à d'autres projets. En engendrant une baisse du prix des crédits et des quotas, les projets forestiers rendraient moins cher le fait de se procurer ces unités de compensation que de réduire à la source. C'est d'ailleurs en présentant des arguments similaires que la Chine s'est opposée à l'autorisation des projets forestiers dans le Mécanisme, craignant que le faible coût des crédits forestiers aboutisse à « priver les énergies renouvelables de crédits », des projets souhaités par le gouvernement pour les transferts de technologie associés⁴.

A la Haye, malgré l'intense mobilisation des ONG, le sujet de l'inclusion des forêts dans le marché du carbone du Protocole de Kyoto n'est pas traité par les négociateurs trop occupés par le conflit sur les puits de carbone des pays industrialisés. La suspension de la session, le déblocage de la situation et la reprise des débats semblent

¹ Pour une cartographie plus riche des acteurs et des arguments Philip Fearnside, 2001, « Saving tropical forests as a global warming countermeasure : an issue that divides the environmental movement », *Ecological Economics*, 39, p. 167-184, et Eva Lövbrand, 2009, « Revisiting the politics of expertise in light of the Kyoto negotiations on land use change and forestry », *Forest Policy and Economics*, 11, p. 404-412.

² Bill Hare, Malte Meinshausen, 2001, *Background information on potential loopholes in the Kyoto Protocol. Update for COP6 (part two)*, Greenpeace International, Bonn, 16-27 juillet 2001, p. 28-30.

³ Steven Yearley, 1992, « Green Ambivalence about Science: Legal-Rational Authority and the Scientific Legitimation of a Social Movement », *The British Journal of Sociology*, 43, 4, p. 511-532.

⁴ Ian Fry, 2007, « More Twists, Turns and Stumbles in the Jungle : A Further Exploration of Land Use, Land-Use Change and Forestry Decisions within the Kyoto Protocol », *Review of European Community and International Environmental Law*, 16, 3, p. 341-355, p. 342, 343.

avoir permis le traitement de la question et l'obtention d'un consensus. En 2001, les négociateurs s'accordent à n'accepter dans le Mécanisme que le boisement et le reboisement et restreignent la quantité de réductions d'émissions produites par ces projets utilisable par chaque pays industrialisé pour compenser leurs émissions¹. La décision lance, par ailleurs, la négociation de modalités spécifiques aux forêts dans le marché du carbone qui résulte en 2003 à des conditions traitant notamment le caractère réversible des stocks². La déforestation évitée et la conservation forestière sont donc exclues du Mécanisme pour un Développement Propre. Aux côtés du risque d'une inondation du marché, les principales raisons évoquées sont les débordements relevés lors des disputes autour du rapport du GIEC : les fuites d'émissions et le refus des gouvernements de potentiellement perdre leur souveraineté territoriale et de voir leur droit au développement, et à exploiter leurs forêts, contraint.

Que deviennent alors les activités exécutées conjointement de la phase pilote dont la décision de 1997 a amoindri la vocation expérimentale ? Prenons le cas du Costa Rica et ses « compensations certifiées échangeables ». La forme projet ne convient pas au programme national développé par le gouvernement costaricain. Durant l'opérationnalisation du Mécanisme, il proposera, par exemple, de faire accepter des méthodes de calcul permettant l'agrégation de nouveaux acteurs et de nouvelles portions de territoire afin de pouvoir générer des réductions échangeables de son système de paiement pour services environnementaux³. Mais le Mécanisme requiert d'un projet qu'il soit réalisé sur un site géographiquement déterminé une fois pour toute et les requêtes de l'administration costaricaine seront par conséquent rejetées. Par ailleurs, un certain nombre des activités amorcées au Costa Rica dans les années 1990 relèvent de la conservation forestière. L'exclusion de ce type d'intervention du Mécanisme empêche es expériences précoces d'espérer pouvoir produire des réductions d'émissions certifiées au sens du Protocole de Kyoto. Après avoir court-circuité

¹ L'ensemble des décisions, dont les modalités du Mécanisme hors secteur forestier, est connu sous l'appellation « Accords de Marrakech », Nations Unies, 2001, « Decision 17/CP.7 : Modalities and procedures for a clean development mechanism, as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol », dans Conférence des Parties, *Part two :Actions taken by the Conference of the Parties – Volume II – the Marrakech Accords (continued)*, Marrakech, 29 octobre – 10 novembre 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2, p. 20-49.

² Sur ces négociations voir le compte-rendu de I. Fry, « More twists, turns and stumbles in the jungle », art. cit. Les modalités du secteur forestier sont contenu dans, Nations Unies, 2003, « Decision 19/CP.9 Modalities and procedures for afforestation and reforestation project activities under the clean development mechanism in the first commitment period of the Kyoto Protocol », dans Conférence des Parties, *Part two :Actions taken by the Conference of the Parties at its ninth session*, Milan, 1 – 12 décembre 2003, FCCC/CP/2003/6/Add.2, p. 13-31.

³ David M. Lansing, 2010, « Carbon's calculatory spaces: the emergence of carbon offsets in Costa Rica », *Environment and Planning D: Society and Space*, 28, p. 710-725.

l'expérimentation qu'elle avait enclenchée, la Conférence des Parties décide donc d'invalider ces quelques investissements réalisés, manifestant ainsi son autorité internationale sur les initiatives domestiques¹.

2.2 La redistribution des fins et des moyens

2.2.1 UNE NOUVELLE FORME D'ECONOMISATION

De la décision de la Conférence des Parties d'exclure la conservation des forêts du marché du carbone instauré par le Protocole de Kyoto émerge une proposition formulée par la délégation de la Papouasie Nouvelle Guinée en 2005². Le pays suggère de faire des émissions de CO₂ attribuables à la déforestation tropicale un sujet à part entière des négociations et esquisse la manière dont le décideur pourrait envisager de concevoir un système incitatif, dénué d'obligation, pour diminuer le phénomène. Au cœur de la proposition réside un changement d'échelle spatiale : au lieu d'être appréhendée avec des actions circonscrites, la déforestation le serait dans les espaces nationaux. A l'instar des procédures dialogiques prônées par Callon, Lascoumes et Barthe, l'itération du processus décisionnel et l'autorisation donnée à des non négociateurs d'observer les discussions permettent l'affrontement des arguments, leur mise en débat et l'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux problèmes³.

A chaque session de la Conférence des Parties, un certain nombre de *side events* sont organisés par des gouvernements, des instituts de recherche ou des ONG parallèlement aux discussions entre négociateurs, afin de faire connaître des expériences concrètes ou des travaux plus spéculatifs. Lors des négociations de 2003 à Milan, Environmental Defense Fund (EDF), un *think tank* américain, et Amazon Environmental Research Institute (IPAM), un institut de recherche brésilien, en organisent un pour présenter une proposition appelée « réductions compensées »⁴. Ils suggèrent d'inclure la déforestation évitée dans le Protocole de Kyoto sous la forme d'engagements

¹ Pour une remise en cause de cette autorité à la fin des années 2010, voir le chapitre 6.

² Nations Unies, 2005, « Submission by the governments of Papua New Guinea & Costa Rica – Reducing emissions from deforestation in developing countries: Approaches to stimulate action », dans Conférence des Parties, *Submissions from Parties*, Montreal, 28 novembre- 9 décembre, FCCC/CP/2005/MISC.1.

³ M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, « Agir dans un monde incertain », *op. cit.*

⁴ Bernard Schlamadinger, Lorenzo Ciccarese, Michael Dutschke, *et al.*, 2005, « Should we include avoidance of deforestation in the international response to climate change? », dans Paulo Moutinho, Stephan Schwartzman (dir.), *Tropical Deforestation and Climate Change*, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazonia, Environmental Defense, p. 53-62.

volontaires de la part de pays concernés par le phénomène, comme le Brésil ou l'Indonésie. Leurs gouvernements se donneront un objectif de réduction de leur taux de déforestation et mèneront des politiques encourageant la conservation des forêts. S'ils atteignent les objectifs fixés à la fin d'une période donnée, ils pourront vendre les réductions générées à des entités – gouvernements ou entreprises – qui les utiliseront pour compenser leurs propres émissions limitées par le traité multilatéral¹. La comptabilisation des réductions d'émissions ne se ferait pas au niveau d'un projet mais sur l'intégralité d'un territoire national. Les frontières qui le délimitent sont censées en faire un espace clos, réduisant ainsi les risques de déplacement d'émissions². L'approche répond aux critiques formulées par des ONG environnementales à propos des fuites et à la crainte des gouvernements de perdre la capacité à rester souverains sur leurs forêts³.

La proposition des deux institutions intéresse des gouvernements, en particulier celui de la Papouasie Nouvelle Guinée dont l'ambassadeur aux Nations Unies en présente une version légèrement remaniée au mois de mai 2005. L'intervention a lieu durant le « Séminaire des Experts Gouvernementaux » organisé par la Conférence des Parties⁴. La finalité du rendez-vous est de réfléchir au futur du régime climatique. Enfin opérationnel, le Protocole de Kyoto organise l'action internationale jusqu'en 2012. Le séminaire vise à débattre du besoin de concevoir des formes supplémentaires de coordination, sans que ce qui y sera dit n'engage à quoi que ce soit⁵. Durant cette rencontre informelle, le représentant papouasien suggère de faire de la réduction de la déforestation tropicale une des activités que de futurs programmes d'action pourraient stimuler. Deux mois après, fin juillet 2005, la délégation de la Papouasie Nouvelle Guinée soumet officiellement au Secrétariat de la Convention-cadre la demande suivante :

¹ La proposition, légèrement remaniée est disponible dans Marcio Santilli, Paulo Moutinho, Stephan Schwartzman, *et al.*, 2005, « Tropical deforestation and the Kyoto Protocol », *Climatic Change*, 71, p. 267-276.

² Pour une brève mise en débat des fuites transnationales voir le chapitre 4.

³ Entretien avec un chercheur de la CDC Climat, stagiaire chez Environmental Defense Fund entre 2004 et 2005, 5 octobre 2010.

⁴ « Statement by HE Robert G Aisi Ambassador of Papua New Guinea to the United Nations », United Nations Framework-Convention for Climate Change Seminar of Governmental Experts, Bonn, 17 mai 2005.

⁵ Nations Unies, 2004, « Annexes II : Séminaire d'experts gouvernementaux », dans Conférence des Parties, *Rapport de la dixième session – Première partie : délibérations*, Buenos Aires, 6 -18 décembre 2004, FCCC/CP/2004/10, p. 47. Sur le séminaire voir Niklas Höhne, Farhana Yamin, Erik Hautes, 2008, « The History and Status of the International Negotiations on a Future Climate Agreement », dans Christian Egenhofer (dir.), *Beyond Bali : Strategic Issues for the Post-2012 Climate Change Regime*, Brussels, Center for European Policy Studies, p. 13-35.

add an item entitled “Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action” to the provisional agenda of the Conference of the Parties at its eleventh session.¹

Le règlement intérieur de la Conférence des Parties autorise toute Partie à suggérer de nouveaux sujets en demandant leur inscription sur l’agenda de la prochaine session du décideur². « Reducing emissions from deforestation in developing countries: Approaches to stimulate action » est le premier sujet à être proposé par des pays dits en développement³. Etre intégré à l’agenda ne signifie pas que le reste des négociateurs trouvera la question pertinente. Ils pourront décider qu’elle ne l’est pas. Mais pour qu’un thème devienne un problème de l’ordre de la lutte contre le changement climatique sous la Convention-cadre, cette procédure est incontournable. La demande doit être effectuée suffisamment à l’avance afin que le secrétariat puisse la mettre en circulation auprès des gouvernements. Elle doit être formulée par un Etat-Partie qui doit être en mesure de montrer qu’il n’est pas seul à soutenir le sujet. Ainsi, la Papouasie Nouvelle Guinée présente sa proposition en s’alliant avec le Costa Rica et en énumérant une liste de sept autres pays à avoir manifesté « un soutien officiel »⁴. Trois d’entre eux sont Africains – la République du Congo, La République Démocratique du Congo et la République Centrafricaine – et les quatre autres d’Amérique Latine – la Bolivie, le Chili, la République Dominicaine et le Nicaragua. Leur soutien a été obtenu suite à un travail de prise de contact effectué en partie par EDF et auquel Kevin Conrad, un avocat américain négociateur pour la Papouasie Nouvelle Guinée, a beaucoup contribué⁵. Lors de la session du décideur collectif au mois de décembre suivant, l’ensemble de ces pays négocient sous une même coalition dénommée la Coalition des nations de forêts tropicales (en anglais : Coalition for Rainforest Nations)⁶.

¹ Nations Unies, « Submission by the governments of Papua New Guinea & Costa Rica », doc. cit., p. 1.

² F. Yamin, J. Depledge, « The International Climate Change Regime », *op. cit.*

³ Hervé Kempf, 2005, La « diplomatie du climat » prend en compte la lutte contre la déforestation, *Le Monde*, 8 décembre 2005.

⁴ Nations Unies, « Submission by the governments of Papua New Guinea & Costa Rica », doc. cit., p. 11 (annexe).

⁵ Entretien avec un chercheur de la CDC Climat, stagiaire chez Environmental Defense Fund entre 2004 et 2005, 05 octobre 2010.

⁶ La coalition a accueilli depuis nombre d’autres pays en développement concernés et intéressés par la question de la réduction de la déforestation tropicale. Son site Internet dit compter près de 41 pays. Voir : <http://www.rainforestcoalition.org/about.aspx>, page consultée le 13 juin 2014.

La suggestion papouasienne qui cherche à faire du déboisement tropical une préoccupation pour le décideur collectif sur le climat débute en citant des chiffres tirés du rapport spécial sur les forêts du GIEC : le changement d'usage des terres, dominé par la déforestation tropicale, serait responsable entre 10 et 25% des émissions anthropiques durant les années 1990¹. Ralentir la déforestation tropicale pourrait être un effort non négligeable permettant de stabiliser les émissions de CO₂ dans l'atmosphère. Or, aucun dispositif parmi les instruments établis – ceux du Protocole de Kyoto – ne traite ce problème. La proposition indique qu'en « l'absence de rémunération » les pays en développement n'ont aucune « incitation » pour tenter de réduire cette source de CO₂². Pour y remédier, le document suggère de permettre aux gouvernements de mesurer la déforestation à l'échelle nationale, afin de comparer ce niveau à une référence historique et traduire la différence en des réductions d'émissions échangeables. La perspective de pouvoir les vendre constituerait l'incitation jusqu'ici inexistante. La soumission esquisse deux manières de rendre le système juridiquement possible. La première serait d'élaborer un protocole optionnel et créer un instrument juridique auquel participeraient des Etats volontaires. La seconde serait de modifier les accords de Marrakech de 2001 qui opérationnalisent le Protocole de Kyoto et actent l'exclusion de la conservation forestière du Mécanisme pour un Développement Propre. Modifier la décision autoriserait l'activité en l'assortissant de modalités spéciales pour mettre en œuvre une approche nationale. L'avantage de la seconde option permettrait aux pays en développement de profiter de la première période d'engagement de Kyoto, de 2008 à 2012, durant laquelle les pays industrialisés devant limiter leurs émissions chercheront à acheter des crédits.

La visée de la proposition n'est pas de permettre en priorité aux pays industrialisés de compenser leurs émissions en excès mais de réfléchir à comment inciter les pays en développement à réduire la déforestation en mettant éventuellement au service de ce nouvel objectif les engagements des pays développés. Outre le changement d'échelle spatiale et cette redistribution des fins et des moyens, la demande révèle une autre transformation, celle de la forme d'économisation. Dans les années 1990, les instruments basés sur le marché promus par les économistes de la régulation étaient qualifiés d'économiques parce qu'ils minimisaient le coût de l'action collective. Les quotas échangeables devaient permettre de respecter les limitations d'émissions de façon optimale. Les règles suggérées ici, qui consistent à rémunérer des pays pour avoir réduit les émissions associées au déboisement, tentent de favoriser des comportements

¹ Nations Unies, « Submission by the governments of Papua New Guinea & Costa Rica », doc. cit., p. 3. Les données sont issues du rapport spécial du GIEC consacré aux forêts en 2000.

² *Ibid.*, p5.

exemptés sinon de toute obligation. Nous verrons dans le chapitre 4 que certains y voient une version de la théorie du principal-agent¹. Une enquête empirique sur la manière dont les dirigeants de la Papouasie Nouvelle Guinée ont été enrôlés par l'auteur initial de la suggestion – le *think tank* EDF qui a d'ailleurs contribué à l'émergence aux Etats Unis des systèmes de quotas de SO₂ – permettrait peut-être d'identifier des liens avec ce courant de l'économie discipline².

2.2.2 NE PAS DECIDER

En 2005, quand la nouvelle coalition de négociation composée de pays hébergeant des forêts tropicales suggère de créer des incitations monétaires pour réduire le déboisement, le problème n'est soumis à aucun traité international. Au début des années 1990 pourtant, des négociations parallèles à celles sur le climat ayant abouti à la Convention-cadre portaient sur la perte de couvert forestier, en particulier sous les tropiques, jugée préoccupante³. Les pays en développement sous la bannière du Groupe 77 réclamaient la création d'un fond que les pays développés alimenteraient en vue de les compenser financièrement s'ils décidaient de conserver leurs forêts, une action risquant de freiner leur développement économique, agricole notamment, et nécessitant donc de recevoir une compensation. Les pays développés s'y opposèrent et les négociations prirent fin sur une déclaration dénuée de force normative en droit international⁴. Plus de dix ans après, la discussion internationale sur la déforestation tropicale est relancée sous l'égide du processus décisionnel consacré au climat⁵.

En décembre 2005, le décideur collectif opte pour une exploration collective du sujet, suite à des discussions sur les deux options suggérées par la Papouasie Nouvelle

¹ Voir les propos d'Alain Karsenty dans le chapitre 4.

² Kevin Conrad, négociateur papouasien et avocat new yorkais, semble avoir été en contact avec des économistes américains dont Geoffrey Heal, professeur d'économie de l'environnement à Columbia University. Les deux hommes signent en 2005 sur le sujet : Kevin Conrad, Geoffrey Heal, 2005, « A solution to climate change in the world's rainforest », *Financial Times*, 29 novembre 2005.

³ M. Grubb, M. Koch, A. Manson, « The Earth Summit Agreements », *op. cit.*

⁴ Les négociations sont racontées dans David Humphreys, 2007, « The politics of 'Avoided Deforestation' : historical context and contemporary issues », *International Forestry Review*, 10, 3, p. 433-442. Voir aussi Marie-Claude Smouts, 2000, « Un monde sans bois ni loi. La déforestation tropicale », *Critique Internationale*, 9, p. 131-146.

⁵ Les forêts tropicales sont également concernées par la convention sur la diversité biologique, un autre traité international élaboré à Rio en 1992 parallèlement à celle sur le climat.

Guinée¹. Faut-il plutôt modifier les modalités du Mécanisme pour un Développement Propre et autoriser l'activité évaluée à une échelle nationale ou négocier un instrument juridique dédié au problème émergent ? Les représentants brésiliens ainsi que ceux de l'Alliance des petits pays insulaires s'opposent à la première solution qui inclurait la déforestation dans le marché du carbone. Toutefois, parce que la suggestion attribuée aux gouvernements un rôle bien plus important que celui auquel les modalités du Mécanisme les cantonnaient, la délégation brésilienne est intéressée par l'idée de débattre des manières d'inciter à réduire le déboisement, d'autant plus que le pays connaît une baisse de son taux de déforestation jusque là très élevé à cause de la conversion massive des terres boisées au profit de l'agriculture². Les délégués arrivent à un consensus en décidant de poursuivre l'exploration de ces « approches pour stimuler l'action » sans trancher sur la question. Procéder ainsi ralentit la prise de décision que la proposition papoue voulait accélérer en indiquant déjà comment instaurer juridiquement son système³.

La Conférence des Parties invite donc l'ensemble des pays à faire part de leurs vues sur le sujet de la réduction de la déforestation tropicale concernant les questions méthodologiques. La décision ne s'aventure pas à demander aux Parties de suggérer des modes de financement. Elle tente d'orienter les débats vers les problèmes techniques, comme le fait remarquer ironiquement le négociateur Ian Fry :

The forest experts would have plenty of time to ponder various methodological issues such as measurement of relevant carbon stock [...] before any serious consideration would be made of finding incentive schemes to deal with the issue.⁴

¹ Nous nous référons ici au compte-rendu des négociations proposé dans I. Fry, « More twists, turns and stumbles in the Jungle », art. cit., p. 348-349.

² Sur les causes agricoles de la déforestation brésilienne et sur l'évolution de la position du pays dans le processus décisionnel vis-à-vis de la question des forêts tropicales, ainsi que sur les tensions internes entre les ONG et le ministère de l'Environnement d'un côté et le ministère des affaires étrangères, en charge de la prise de parole lors des négociations, de l'autre, voir respectivement: Philip Fearnside, 2005, « Deforestation in Brazilian Amazonia: History, Rates, and Consequences », *Conservation Biology*, 19, 3, p. 680-688, et Philip Fearnside, 2013, « What is at stake for Brazilian Amazonia in the climate negotiations », *Climatic Change*, 118, p. 509-519.

³ Nations Unies, 2005b, « VI Reducing Emissions from déforestation in developing countries : approaches to stimulate actions », dans Conférence des Parties, *Report on its eleventh – Part One: Proceedings*, Montreal, 28 novembre – 10 décembre 2005, FCCC/CP/2005/5, p. 17-18.

⁴ I. Fry, « More twists, turns and stumbles in the Jungle », art. cit., p. 349. Pour garantir ce traitement plus techniciste et plus lent, la Conférence des Parties mandate l'Organe Subsidaire de conseil scientifique et technique de superviser l'exploration ainsi engagée (voir le chapitre 6).

S'ensuivent alors plusieurs réunions organisées par le Secrétariat de la Convention-cadre où interviennent face aux représentants gouvernementaux des experts issus d'instituts de recherche ou de *think tanks* pour parler de mesure du couvert forestier et de calcul du stock de carbone. S'ensuivent aussi plusieurs dizaines de soumissions – ces suggestions officielles aux négociations par des Parties ou des coalitions de Parties – où la façon dont les pays en développement pourraient être incités à réduire la déforestation prend des formes très diverses. Si faire de la réduction du phénomène un problème pertinent pour les négociations fait consensus, les avis divergent sur les règles susceptibles d'encadrer la démarche.

En 2007 lors de sa session annuelle à Bali, après avoir pris connaissance de ces premières explorations, la Conférence des Parties décide de les poursuivre en donnant plus d'importance au sujet au sein des discussions sur le climat. En effet, elle l'inscrit comme l'une des entreprises collectives qu'un futur accord international devra intégrer. Le processus de négociation de cet accord est initié par « le plan d'action de Bali » dont l'échéance est fixée à 2009¹. A l'instar du mandat de Berlin en 1995 et du plan d'action de Buenos Aires de 1998, il s'agit de marquer une nouvelle séquence de décisions et d'actions et d'organiser la discussion dans ce but. Lavanya Rajamani, une juriste ayant conseillé à plusieurs reprises le Secrétariat, voit dans le nouveau programme de travail de légers décalages par rapport à la manière dont l'action internationale était conçue jusque-là². Le plan lance un processus de construction d'une « vision commune de l'action concertée à long-terme » en vue de « parvenir d'un commun accord à un résultat »³. A la différence du mandat de Berlin qui précisait que le processus devait aboutir à un protocole ou un autre instrument juridique, le plan de Bali ne spécifie pas le type de « résultat » à produire. Cela pourra être un instrument juridique reconnu en droit international ou quelque chose de moins engageant.

Le plan d'action de Bali ne se contente pas d'initier des discussions. Elle invite également, « dès à présent », à agir pour stabiliser la concentration de CO₂ dans l'atmosphère⁴. L'injonction s'adresse à l'ensemble des Parties. En 2007 la plupart des pays industrialisés, sauf les Etats Unis, sont contraints sous le Protocole de Kyoto de respecter des engagements quantifiés. Selon Rajamani, la décision entend inciter à

¹ Nations Unies, 2007, « Decision 1/CP, Plan d'action de Bali », Conférence des Parties, *Deuxième partie: Mesures prises par la Conférence des Parties à sa treizième session*, Bali, 3-15 décembre 2007, FCCC/CP/2007/6/Add.1, p. 3-7.

² Lavanya Rajamani, 2008, « From Berlin to Bali and beyond : Killing Kyoto Softly? », *International and Comparative Law Quarterly*, 57, 4, p. 909-939.

³ Nations Unies, « Decision 1/CP, Plan d'action de Bali », doc. cit., p. 3.

⁴ *Ibid.*

entreprendre d'ores et déjà des efforts ce pays qui a refusé de ratifier le traité et les pays en développement exemptés jusqu'ici d'obligation – en particulier la Chine devenue au milieu des années 2000 le premier émetteur mondial¹. Bien que le plan rappelle la différenciation des responsabilités inscrites dans la Convention-cadre, il rend envisageable que le « résultat » à obtenir en 2009 engage des pays comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, proposant ainsi une reformulation des responsabilités de la prise en charge de l'action collective à laquelle certains pays industrialisés sont fortement favorables. La juriste fait d'ailleurs remarquer que la décision utilise les termes « pays développés » et « pays en développement » à la place des catégories d'Annexe 1 et hors Annexe 1 qui figent des listes d'Etats². En réintroduisant des termes non définis dans les négociations, le plan laisse entendre que davantage d'Etats pourraient bientôt se trouver sous le label « pays développés ».

Le plan de Bali indique que réduire la déforestation fait partie des actions à mener dès à présent et à intégrer dans l'accord auquel le nouveau processus de négociation est censé aboutir. La publication courant 2006 du « Rapport Stern », une expertise de l'ancien économiste en chef de la Banque Mondiale Nicholas Stern, commanditée par le gouvernement britannique et largement commentée, semble avoir accru l'intérêt international pour les forêts tropicales³. Le document se présente comme une évaluation économique des effets de l'accroissement des émissions de CO₂ et des options qui pourraient les réduire. Il identifie la lutte contre le déboisement comme une des solutions à encourager étant donné que :

Curbing deforestation is a highly cost-effective way of reducing greenhouse gas emissions and has the potential to offer significant reductions fairly quickly.⁴

L'idée selon laquelle les activités forestières constitueraient des options financièrement attractives a résisté au temps. Cette fois-ci des travaux tentent de contester l'affirmation en rappelant que les seuls coûts pris en compte sont ceux dits d'opportunité – ce que rapporterait la terre si elle était déboisée – jugés peu élevés quand le déboisement sert la

¹ L. Rajamani, « From Berlin to Bali and beyond », art. cit.

² *Ibid.*

³ Nicholas Stern, 2006, *The economics of climate change: the Stern review*, Cambridge, Cambridge University Press. Le rapport a principalement été commenté et contesté à propos de la façon dont Stern gère dans ces calculs économiques l'actualisation du futur. Pour une discussion détaillée, voir par exemple Olivier Godard, 2007, « Le Rapport Stern sur l'économie du changement climatique était-il une manipulation grossière de la méthodologie économique ? », *Revue d'économie politique*, 4, 117, p. 475-506.

⁴ N. Stern, « The economics of climate change », *op. cit.*, p. 537 (chapitre 25).

culture sur brûlis non commerciale, par exemple¹. Outre les problèmes éthiques que soulève la réduction de l'agriculture de subsistance à quelques dollars, l'évaluation n'anticipe pas les coûts de mise en œuvre d'un système qui permettrait de valoriser une réduction de la déforestation.

Tandis que dans sa proposition deux années auparavant, la Papouasie Nouvelle Guinée et sa coalition suggéraient de modifier le Protocole de Kyoto, la décision de Bali évince définitivement cette option. Elle ouvre l'investigation collective, qui s'annonce controversée, à la réalisation d'activités concrètes en faisant figurer, parmi les efforts encouragés :

Des démarches générales et des mesures d'incitation positive pour tout ce qui concerne la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement; ainsi que le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement²

La liste des activités à réduire ou à stimuler s'est considérablement allongée. A la réduction de la déforestation s'est ajoutée celle de la dégradation, réclamée par les pays du bassin du Congo, où les taux de déboisement sont relativement faibles par rapport au Brésil ou à l'Indonésie, mais où les forêts sont dégradées. La décision de 2007 mentionne également la préservation et la gestion durable des forêts ainsi que l'augmentation de leur stock de carbone, sans définir les termes. Ce qui n'était qu'une suggestion d'une dizaine de pays en 2005 est devenue deux ans plus tard la composante d'un accord global attendu en 2009 qui pourrait rejouer la répartition des responsabilités dans l'action collective de lutte contre le changement climatique. Le processus de négociation engagé sur le sujet est désormais désigné par l'acronyme « REDD+ » – « REDD » pour Réduction des Emissions résultant du Déboisement et de la Dégradation des forêts et le « + » pour la suite.

2.3 Une investigation *in situ*, moins guidée et plus distribuée

En 2007, le décideur collectif encourage la poursuite de l'exploration lancée deux années auparavant sur des questions d'ordre « méthodologique »³. Il s'agit, par exemple,

¹ Voir notamment le travail d'Alain Karsenty sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 4.

² Nations Unies, « Decision 1/CP, Plan d'action de Bali », doc. cit., p. 4.

³ Nations Unies, 2007, « Decision 2/CP, Réduction des émissions résultant du déboisement dans les pays en développement: démarches incitatives », Conférence des Parties, *Deuxième*

de se pencher sur les méthodes d'« évaluation des variations du couvert forestier ainsi que des stocks de carbone » et d'établissement « des niveaux de référence » des émissions, qui représentent ce qui se serait passé si le pays n'avait pas mis en œuvre des actions pour réduire la déforestation¹. L'appel engendre une foule de propositions de la part des Parties, mais aussi d'instituts de recherche, d'organisations internationales et d'ONG, dans la mesure où la Conférence des Parties invite les observateurs à s'exprimer. A ne considérer que les seules soumissions des gouvernements entre 2006 et 2008, on obtient plusieurs centaines de pages. Des initiatives, qui visent à compiler la masse de documents ainsi produite, rendent visible la variété des conceptions de ce que pourrait devenir REDD+².

Le Brésil, par exemple, propose d'établir un « arrangement » où des pays de l'Annexe 1 financeraient volontairement des pays en développement souhaitant réduire leur déboisement³. La transaction se ferait de la manière suivante. Le pays en développement entreprendrait de son propre chef des politiques pour réduire son taux de déforestation. A une date donnée, celui-ci serait comparé à une moyenne historique et la réduction calculée serait convertie en une somme d'argent versée par le pays développé. Ce dernier ne pourrait faire valoir sa contribution financière au titre d'une compensation des émissions à réduire sous le Protocole de Kyoto. Financer la lutte contre la perte de couvert forestier tropical ferait partie de sa responsabilité actée par la Convention-cadre. La proposition ne prévoit pas de « structure bureaucratique » dédiée et considère que le Secrétariat suffirait à superviser l'arrangement. Le Brésil veut ainsi promouvoir une forme lâche de coordination où il incombe aux Etats, développés et en développement, de s'entendre sur les vérifications des calculs et les conditions contractuelles. La suggestion de Tuvalu, cette petite île du Pacifique dont le juriste Ian Fry est négociateur, est différente⁴. Le pays propose l'établissement d'un fond financé par des contributions de l'aide publique au développement, d'ONG ou d'entreprises.

partie: Mesures prises par la Conférence des Parties à sa treizième session, Bali, 3-15 décembre 2007, FCCC/CP/2007/6/Add.1, p. 8-11.

¹ *Ibid.*, p. 9.

² Charlie Parker, Andrew Mitchell, Mandar Trivedi, et al., 2009, *The little REDD+ book. An updated guide to governmental and non-governmental proposals for reducing emissions from deforestation and forest degradation*, Global Canopy Foundation.

³ Nations Unies, 2007, « Brazilian perspective on reducing emissions from deforestation », dans Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, *Views on the range of topics and other relevant information relating to reducing emissions from deforestation in developing countries – Submissions from Parties*, FCCC/SBSTA/2007/MISC.2, p. 21-24.

⁴ Nations Unies, 2007, « Submission by the Government of Tuvalu », dans Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, *Views on the range of topics and other relevant information relating to reducing emissions from deforestation in developing countries – Submissions from Parties*, FCCC/SBSTA/2007/MISC.2/Add.1, p. 14-17.

Des communautés y ouvriraient des comptes qui seraient alimentés à condition qu'elles prouvent avoir préservé une zone boisée qui aurait été sans cela déboisée. Leurs activités seraient soumises à des procédures de certification chargées de superviser étroitement le système. Ce dernier encouragerait ainsi des actions locales en s'adressant à des communautés et non à des gouvernements. Il partage néanmoins avec l'arrangement brésilien l'interdiction que les résultats rémunérés soient convertibles en crédits utilisables pour la compensation carbone. L'impossibilité d'un transfert, si ce n'est de propriété, du moins d'usage, en contrepartie de la transaction monétaire explique pourquoi ce type de proposition est qualifié dans les débats de « non marché »¹.

La suggestion colombienne, au contraire, défend la création d'un « mécanisme RED » sur le modèle du Mécanisme pour un Développement Propre². Des projets seraient mis en œuvre par des entités publiques ou privées avec l'approbation du gouvernement et en faisant attention à mesurer leurs fuites. Ils génèreraient des crédits fongibles avec ceux que les marchés du carbone du Protocole de Kyoto produisent déjà. Comme celle de Tuvalu, la proposition colombienne abandonne l'approche nationale pour des interventions spatialement circonscrites. D'autres soumissions sont moins tranchées sur les questions du mode de financement et de l'échelle spatiale et appellent à faire coexister une diversité d'options. C'est le cas des pays du bassin du Congo – la République Démocratique du Congo, le Cameroun, la République du Congo, la République Centrafricaine, Gabon, et la Guinée Equatoriale – qui proposent que les « mécanismes » pour réduire la déforestation prennent appui sur « différentes échelles d'action, locales et nationales »³. Le texte insiste sur la « diversité des circonstances nationales » et prône un maximum de flexibilité dans le choix du type d'action, en créant à la fois un « mécanisme marchand REDD » et un « fonds de stabilisation » qui financerait des stocks de carbone déjà sur pied. Les pays du bassin du Congo défendent, par ailleurs, la possibilité d'ajuster les niveaux de référence. Ils seraient certes calculés en se basant sur des taux historiques mais modifiés par un « facteur

¹ Cette distinction entre marchand et non marchand est faite dans C. Parker, A. Mitchell, M. Trivedi, *et al.*, « The little REDD+ book », *op. cit.* et dans Ian Fry, 2008, « Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation : Opportunities and Pitfalls in Developing a New Legal Regime », *Review of European Community and International Environmental Law*, 17, 2, p. 166-182.

² Nations Unies, 2007, « Colombian Submission on RED, approaches to stimulate action », dans Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, *Views on the range of topics and other relevant information relating to reducing emissions from deforestation in developing countries – Submissions from Parties*, FCCC/SBSTA/2007/MISC.14, p. 22-24.

³ Nations Unies, 2007, « Submission of the views of Congo Basin countries », dans Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, *Views on the range of topics and other relevant information relating to reducing emissions from deforestation in developing countries – Submissions from Parties*, FCCC/SBSTA/2007/MISC.14, p. 25-30.

d'ajustement qui prendrait en compte les circonstances nationales, par exemple, les tendances démographiques, l'agriculture, le développement d'infrastructures.... »¹.

Dans ces documents exposant des règles possibles en matière d'incitation à diminuer le déboisement, les avis divergent sur tout, sur l'échelle à laquelle encourager l'action (locale ou nationale), sur les acteurs qui devraient être mis en mouvement (des gouvernements, des communautés ou des porteurs de projet), sur la méthode d'établissement d'une contrefactuelle pour pouvoir calculer une réduction (un taux historique ou un scénario prospectif), sur le mode de financement (un système de marché qui autorise la compensation ou un fonds). Seul le caractère incitatif du système n'est pas interrogé. Qu'elles se traduisent en un fond pour les communautés, en des accords bilatéraux entre Etats ou en projets, les règles suggérées tendent à associer une rémunération monétaire à un certain comportement dont les effets sont quantifiables.

Outre les soumissions formelles examinées ci-dessus, la réflexion initiée par le décideur collectif engendre des interventions sur le terrain, qui elles aussi conçoivent les règles en matière de REDD+ différemment les unes des autres. Des instituts de recherche, publics et privés, intéressés par la mesure satellitaire du couvert forestier tropical et d'autres techniques d'inventaire axent leurs recherches sur la quantification du carbone². Mais les scientifiques ne sont pas les seuls intéressés et parmi les participants très actifs à cette investigation figurent les acteurs de l'aide au développement. En 2007 lors de la session de Bali, la Banque Mondiale présente son Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (Forest Carbon Partnership Facility, FCPF)³. La création du FCPF par l'organisation internationale, en dialogue avec les gouvernements de la Coalition des nations de forêts tropicales et ceux du G8, répond à l'invitation à tester *in situ* des modes d'incitation et de calcul⁴. Le FCPF comporte un « fonds de préparation » qui vise à « aider » les pays en développement « à atteindre un niveau de capacités [leur] permettant d'être prêts à participer à un futur système d'incitations positives de

¹ Ajuster les niveaux d'émissions est revendiqué au nom d'une sorte de droit à développer son économie nationale comme nous le verrons plus en détail dans les chapitres 3 et 4.

² Voir le chapitre 4.

³ Banque Mondiale, 2007, « Forest Carbon Partnership Facility Launched at Bali Climate Meeting », press release No : 2008/142/SDN, Bali Indonesia, 11 décembre 2007.

⁴ « Growth and Responsibility in the World Economy. Summit Declaration », G8 summit 2007, Heiligendamm, 7 juin 2007, p. 18-19 (article 56). A propos de la création du FCPF courant 2007, voir le compte-rendu critique de Bank Information Center, 2007, « Seeing the forest for the carbon? World Bank brings "market-making" to tropical forests », Info Brief, décembre 2007.

REDD »¹. Alimenté par des pays industrialisés au titre de leur aide au développement, il subventionne sous forme de dons et d'assistance professionnelle des processus dits de préparation dans les pays intéressés par REDD+. Courant 2008, un regroupement de trois agences onusiennes annonce le lancement d'un programme multi-donneur similaire². Le cadrage national de l'incitation à réduire le déboisement entraîne, par conséquent, un branchement des négociations sur l'aide au développement, ses institutions et son expertise. Aux côtés de ces programmes auxquels nous consacrerons le chapitre 3, le gouvernement norvégien annonce, toujours en 2007, qu'il consacrera jusqu'à 350 millions de dollars par an pendant cinq ans à rendre possibles les règles en matières de REDD+ en négociation³. Ces financements alimentent notamment des accords bilatéraux avec le Brésil, l'Indonésie et le Guyana. L'accord entre la Norvège et le Brésil, par exemple, stipule que le premier versera régulièrement au second des montants proportionnels à la différence entre le taux de déforestation national et une moyenne historique calculée sur les dix dernières années⁴. Les sommes ainsi gagnées renflouent l'« Amazon fund » qui les redistribue sous forme de subventions à des projets localisés contribuant à l'effort national.

Toutes ces interventions constituent des propositions en action des règles possibles en matière de REDD+. L'intégration des forêts tropicales dans l'agenda de la lutte contre le changement climatique stimule donc une prolifération d'activités déployées à travers le monde. Leur supervision par le processus décisionnel est plus lâche que celle de la phase pilote des activités exécutées conjointement. En 1995, les négociateurs lançaient une expérimentation certes distribuée, mais dont les résultats – ces rapports notifiant les activités testées – étaient collectés, comparés et discutés de manière centralisée. Malgré la diversité des arrangements créés, l'ambiguïté autour de la définition des activités et les incohérences dans les calculs, le décideur collectif cherchait à asseoir son statut d'expérimentateur principal. En court-circuitant l'expérience, puis en invalidant les projets de conservation forestière, la Conférence des Parties a démontré sa capacité à décider sans se voir imposer ce qui pouvait être présenté comme irréversible⁵. Or, quand en 2005, puis en 2007, elle appelle à investiguer les manières d'inciter à réduire la déforestation tropicale, elle ne prévoit pas d'échéances, ni de modalités de

¹ Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2008, « Information Memorandum », 13 juin 2008, p. 1.

² Programme des Nations Unies pour le Développement, 2008, « UN and Norway combat climate change from deforestation », New York, 24 septembre 2008.

³ Jens Stoltenberg, 2007, « Speech at UN Climate Change Conference in Bali », The Office of the Prime Minister, Government of Norway, 13 décembre 2007.

⁴ Brazilian Development Bank, 2011, *Amazon Fund – Annual Report 2010*, BNDES.

⁵ Sur le traitement des irréversibilités par la décision politique voir les chapitres 2, 4 et 6.

notification des expériences entreprises. Comme nous aurons l'occasion de le constater dans les chapitres suivants, les activités encouragées sont extrêmement diverses. Elles relèvent aussi bien d'interventions de l'aide internationale, dont l'objectif est de mobiliser les instances gouvernementales, que d'actions de conservation de la nature en passant par des projets de recherche scientifique.

2.4 Un monde différent

Entre les années 1990 où la négociation internationale se focalisait sur les émissions industrielles des pays dits développés et la fin des années 2000, plusieurs déplacements ont eu lieu. Ce que traite la Conférence des Parties n'est plus une pollution à limiter par des instruments basés sur le marché permettant de respecter la contrainte de façon optimale grâce, entre autres, aux forêts tropicales considérées comme des puits de carbone bon marché. Cette vision a laissé place à une multiplication des problèmes attachés à celui du changement climatique et une décentralisation des actions entreprises pour y répondre. Le changement de style d'économisation repéré précédemment dans le cas de REDD+ illustre cette évolution des modes d'action privilégiés et du monde auquel ils s'adressent. L'événement de Copenhague en 2009 que nous allons restituer ici vient confirmer cette intuition¹.

Nous avons vu qu'en 2007 la Conférence des Parties inscrit la réflexion sur l'incitation à réduire la déforestation tropicale dans la négociation d'un futur accord plus englobant. Mais en 2009 la session de Copenhague aboutit à une absence de consensus. La Conférence des Parties se contente de prendre note de l'Accord de Copenhague reconnu par 27 pays seulement plus l'Union Européenne². D'après les analyses de Daniel Bodansky et Lavanya Rajamani, il semblait peu réaliste que la session donne naissance à un instrument juridique au vu des débats censés la préparer³. Devant les difficultés à faire converger les échanges, le premier ministre danois décida

¹ Près de 40 000 personnes ont assisté à la rencontre sous la surveillance d'une foule de médias et les négociations ont été rythmées de manifestations massives en dehors du centre de conférence. Voir : Dana R. Fischer, 2010, « COP-15 in Copenhagen : how the merging of movements felt civil society out in the cold », *Global Environmental Politics*, 10, 2, p. 11-17.

² Nations Unies, 2009, « Decision 2/CP.15 : Copenhagen Accord », dans Conférence des Parties, *Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session*, Copenhagen, 7 - 19 décembre 2009, FCCC/CP/2009/11/Add.1, p. 49.

³ Daniel Bodansky, 2010, « The Copenhagen Climate Change Conference : a Post-Mortem », *American Journal of International Law*, 104, 2, p. 230-240 et Lavanya Rajamani, 2010, « The Making and Unmaking of the Copenhagen Accord », *International and Comparative Law Quarterly*, 59, 3, p. 824-843.

d'organiser une négociation interministérielle associant une trentaine de pays en parallèle des discussions entre délégués. Le cas rappelle La Hague et les juristes taclent à nouveau les irrégularités procédurales dans la gestion de la prise de décision. Les quelques ministres sélectionnés produisirent un document soumis le dernier jour au reste des gouvernements. Il fut rejeté par les délégations des pays de l'Alliance Bolivarienne pour les Amériques – Bolivie, Cuba, l'Equateur, Nicaragua et Venezuela – ainsi que par celles du Soudan et de Tuvalu. Les dernières longues heures de négociation furent particulièrement dramatiques. Rajamani rapporte que le délégué vénézuélien fit sensation en levant une main ensanglantée de peinture rouge pour demander si « les Etats souverains ont besoin de saigner pour que leur voix soit entendue »¹.

Face à l'absence de consensus, la Conférence des Parties note l'existence de l'Accord qui n'a pas la capacité d'entrer en force. Les juristes le qualifient de déclaration politique à travers laquelle certaines Parties à la Convention-cadre s'engagent à limiter l'augmentation de la température moyenne terrestre à deux degrés Celsius et annoncent sur la base du volontariat des ambitions de réduction de leurs émissions². L'épisode est présenté comme un échec dans les média et par certains travaux académiques³. Amy Dahan et Stefan Aykut parlent ainsi de « l'insuccès de la conférence de Copenhague » qu'ils interprètent comme le signe d'un cadrage du problème « en crise », un cadrage au centre duquel se trouve le « système onusien, lent et lourd »⁴. Ce format de l'action collective est selon eux en difficulté car progressivement « des thématiques et des problèmes de plus en plus nombreux et variés » ont été inclus « sous le climat »⁵. Par conséquent, en 2009 le changement climatique est apparu « pas tant comme un problème environnemental que comme un problème de décarbonisation des économies productives capitalistes »⁶. Ils identifient à Copenhague un double mouvement contradictoire. D'un côté les deux degrés Celsius à ne pas dépasser représentent une approche qu'ils qualifient de *top-down* où un seuil de dangerosité est établi, dans l'esprit de la Convention-cadre qui demande à « stabiliser » les gaz à effet de serre de façon à éviter une « perturbation anthropique dangereuse du système climatique »⁷. D'un autre côté, l'approche *bottom-up* des engagements volontaires

¹ *Ibid.*, p. 827 (note 19).

² Nations Unies, « Decision 2/CP.15 : Copenhagen Accord », doc. cit.

³ « Le bilan décevant du sommet de Copenhague », *Le Monde*, 19 décembre 2009 et Sylvestre Huet, Laure Noualhat, 2009, « Un accord, quel accord ? », *Libération*, 21 décembre 2009.

⁴ S.C. Aykut, A. Dahan, « Le régime climatique avant et après Copenhague », art. cit., p. 145.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p.148.

⁷ Nations Unies, 1992, « Convention-cadre », doc. cit., p. 5 (article 2).

montrent que les gouvernements veulent entreprendre des politiques domestiques, sans se soumettre à des objectifs contraignants établis par le processus international.

Si le rendez-vous de Copenhague ne marque pas la naissance d'un nouvel instrument international pour renforcer la lutte contre le changement climatique, la Conférence des Parties y décide néanmoins de poursuivre le processus de réflexion sur l'accord plus englobant initié à Bali¹. Les négociations aboutissent en 2010 aux Accords de Cancun avec lesquels cette fois-ci toutes les parties à la convention disent être d'accord. L'événement semble restaurer partiellement la diplomatie onusienne². Toutefois, le texte reste peu prescriptif, il fait des deux degrés Celsius un objectif à atteindre sans inscrire d'engagements chiffrés et reconduisant encore les débats³. Dans ce nouveau monde pour lequel le processus décisionnel ne parvient pas à concevoir des instruments juridico-économiques, des pays comme le Brésil pourraient être des acteurs centraux de l'effort pour le climat. Le fait que ses négociateurs aient accepté de négocier des règles, certes dénuées de contraintes, visant à réduire le déboisement marque un changement par rapport aux débats du début des années 1990, quand il était impensable de cibler les émissions de Sud.

2.5 Une première ébauche des règles en matière de REDD+

L'Accord de Copenhague dénué de valeur juridique fait allusion à « un mécanisme, comprenant l'initiative REDD-plus » sans toutefois le créer⁴. Le décideur établit en revanche des « principes méthodologiques », concernant la mesure du déboisement et l'élaboration du niveau de référence requis pour calculer une réduction⁵. L'année suivante, il ébauche une série de règles sans reprendre le terme mécanisme⁶. Etant

¹ En 2007, ce groupe de travail se donne comme échéance le rendez-vous de Copenhague en 2009, voir N. Höhne, F. Yamin, E. Haites, « The History and Status of the International Negotiations », *op. cit.*

² S.C. Aykut, A. Dahan, « Le régime climatique avant et après Copenhague », art. cit. Nous reviendrons brièvement sur cette session de négociation dans le chapitre 6.

³ Lavanya Rajamani, 2011, « The Cancun climate agreements : Reading the text, subtext and tea leaves », *International and Comparative Law Quarterly*, 60, 2, p. 499-519.

⁴ Nations Unies, « Copenhagen Accord », doc. cit., p. 6.

⁵ Nations Unies, 2009, « Decision 4/CP.15 : Methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries », dans Conférence des Parties, *Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session*, Copenhague, 7 -19 décembre 2009, FCCC/CP/2009/11/Add.1, p. 11-12.

⁶ Nations Unies, 2010, « Décision 1/CP16 : Les accords de Cancun : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention », dans

donné l'incertitude sur la possibilité d'un accord plus englobant suite à l'événement de Copenhague, la décision de 2010 ne s'inscrit pas dans un instrument plus large comme c'était le cas du Mécanisme pour un Développement Propre avec le Protocole de Kyoto et comme le plan d'action de Bali le laissait présager. Le système incitatif encore très flou est pensé pour fonctionner *a priori* en autonomie, sur la base du volontariat des pays souhaitant réduire leur déforestation et de ceux prêts à les financer.

La décision de 2009 indique que pour suivre l'évolution du couvert forestier, il faudra recourir à la télédétection et à des mesures au sol et mobiliser l'expertise déjà existante ou à venir du GIEC. Elle précise que les pays devront établir leurs niveaux de références « en tenant compte des données chronologiques, et effectuer des ajustements en fonction des situations nationales »¹. La décision donne ainsi satisfaction aux pays du bassin du Congo dont nous avons évoqué la proposition. Ces quelques principes méthodologiques introduisent enfin la possibilité d'entreprendre les opérations de mesure et de calcul à des échelles dites infranationales, autrement dit sur des portions seulement du territoire national. Cette flexibilité est confirmée par la décision de 2010 qui enjoint les pays en développement souhaitant être incités à réduire leur déboisement de s'équiper d'un système national de suivi des forêts ainsi que d'un niveau de référence et ajoute que « s'il y a lieu, en tant que mesure provisoire, des niveaux de référence [...] à l'échelle infranationale » peuvent être élaborés, de même que « s'il y a lieu, un suivi [...] au niveau infranational en tant que mesure provisoire » peut être mené². La Conférence des Parties autorise donc les gouvernements à calculer les réductions d'émissions sur des périmètres inférieurs à celui du territoire national. L'adjectif infranational est immédiatement interprété par des ONG environnementales comme le retour du cadrage projet tant contesté³.

Les Accords de Cancun prennent appui sur la décision de 2009 et constituent une première ébauche des règles en matière de REDD+. Le décideur y « encourage les pays en développement parties à contribuer aux mesures d'atténuation dans le secteur forestier en entreprenant des activités », telles que la réduction de la déforestation, de la dégradation, ou encore la conservation des forêts⁴. Les activités mentionnées

Conférence des Parties, *Deuxième parties : Mesures prévues par la Conférence des Parties à sa seizième session*, Cancun, 29 novembre - 10 décembre 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1.

¹ Nations Unies, « Decision 4/CP.15 : Methodological guidance... », doc. cit., p. 12.

² Nations Unies, « Décision 1/CP16 : Les accords de Cancun », doc. cit., p. 14.

³ Ariana Densham, Roman Czebiniak, Daniel Kessler, *et al.*, 2009, *Carbon scam : Noel Kempff Climate Action Project and the Push for Sub-national Forest Offsets*, Greenpeace International. Pour plus d'information sur ce sujet voir le chapitre 6.

⁴ Nations Unies, « Decision 1/CP16 : Les accords de Cancun », doc. cit., p. 13.

« devraient être mises en œuvre par phases » et le texte en distingue trois¹. La première vise le « renforcement des capacités ». La seconde devrait être consacrée à la « mise en œuvre de politiques » qui pourrait s'accompagner de celle « d'activités de démonstration axées sur les résultats ». Dans la dernière phase, les pays pourront « exécuter des activités axées sur les résultats qui devraient être intégralement mesurées, notifiées et vérifiées ». En décidant que, pour « exécuter des activités axées sur les résultats », les pays en développement doivent passer par d'autres phases où ils pourront renforcer leurs capacités et se munir de l'équipement métrologique exigé, la Conférence des Parties reconnaît l'utilité des processus de préparation engagés par la Banque Mondiale suivie du programme UN-REDD dans de nombreux pays. Si le texte de Cancun n'emploie pas le terme mécanisme, les règles esquissées organisent cette phase ultime où des « activités axées sur les résultats » sont exécutées. Le terme « résultat », qui n'est pas défini, traduit la nature incitative des actions. Les négociateurs ne s'expriment pas non plus sur leurs sources de financement, ni sur les procédures d'allocation. La décision de 2010 invite seulement à poursuivre les investigations sur le sujet².

Outre le système de suivi des forêts et le niveau de référence, qui serviront tous deux à estimer des réductions d'émissions, le texte mentionne un autre type d'équipement dont les pays souhaitant être incités devront se doter. Il s'agit d'un système de communication via lequel les gouvernements devront démontrer qu'ils ont bien respecté une série de critères en menant leurs actions de lutte contre la déforestation, dont :

le respect des connaissances et des droits des peuples autochtones et des membres des communautés locales [...] en notant que l'Assemblée des Nations Unies a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ;

la participation intégrale et effective des parties prenantes concernées, en particulier des peuples autochtones et des communautés locales aux activités [de réduction de la déforestation]³

La décision demande à la Conférence des Parties, cette assemblée des représentants du monde entier attentivement surveillée par une foule d'observateurs, de garantir la prise en compte des « peuples autochtones et des communautés locales » dans les actions gouvernementales visant à diminuer le déboisement. Une telle injonction relative à la

¹ *Ibid.*, p. 14.

² *Ibid.*, p.15.

³ *Ibid.*, p29-30 (Annexe I).

façon dont les dirigeants gèrent les effets que peuvent avoir leurs politiques sur la population est nouvelle au sein des négociations. Elle fait surgir des acteurs, les peuples autochtones, les communautés locales et ceux qui les défendent, jusqu'ici absents des débats sur le climat. Le représentant de Tuvalu Ian Fry raconte sa tentative de faire de la protection des droits des peuples autochtones un problème pour les négociations dès le début des années 2000, quand la Conférence des Parties discute de l'inclusion des activités forestières dans le Mécanisme pour un Développement Propre¹. Il dit avoir essayé en vain de mettre en débat la menace que représenteraient ces projets pour les droits des populations vivant dans et par les forêts.

Tandis que la tentative de faire des communautés locales un groupe concerné par les négociations sur le changement climatique au début des années 2000 échoua, la décision de 2010 les rend difficilement contournables. Les Accords de Cancun font même référence à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones adoptée par les Nations Unies en 2007 qui tend à mettre en forme ce qu'Hélène Bellier propose d'appeler « un collectif peuple autochtone », dont l'existence est reconnue par la communauté internationale, celle du système onusien basé sur une vision du monde composé d'Etats souverains². A travers la Déclaration c'est une « identité générique » qui a été produite, englobant tous ceux qui s'autodétermineront comme tel³. La catégorie de peuples autochtones recouvre ainsi des populations diverses, de tous les continents, qui partagent le fait de ne pas être correctement représentées par les gouvernements des territoires qu'elles occupent ancestralement. C'est dans une certaine mesure de ces Etats que la Déclaration entend protéger ceux qui sinon « n'ont pas de voix »⁴. Leur présence dans les débats sur les émissions de CO₂ associées à la déforestation résulte de revendications d'ONG militant pour le respect de leurs droits – une catégorie d'observateurs relativement nouvelle au sein des négociations – soutenues par des ONG environnementales comme Greenpeace. Mais elle est aussi et surtout tributaire de certaines délégations comme celle de la Bolivie et de la contribution active aux négociations de Victoria Tauli-Corpuz, présidente de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, membre d'une association autochtone et

¹ I. Fry, « Twists and Turns in the Jungle », art. cit., p. 167.

² Hélène Bellier, 2012, « Les peuples autochtones aux Nations unies : un nouvel acteur dans la fabrique des normes internationales », *Critique Internationale*, 1, 54, p. 61-80, p. 64.

³ *Ibid.*, p. 69.

⁴ Sur le long processus de négociation de la déclaration et du statut des autochtones au sein des Nations Unies voir Andrea Muehlebach, 2001, « 'Making place' at the United Nations : Indigenous Cultural Politics at the UN Working Group on Indigenous Populations », *Cultural Anthropology*, 16, 3, p. 415-448.

négociatrice pour les Philippines¹. Dans un entretien donné lors de la session de 2008 à Poznan, elle estime que:

The visibility of indigenous peoples' issues within the climate change negotiations increased since the Bali COP because of the REDD discussions. [...] Here in Poznan, it is the first time for many negotiators to know that there is such a thing called the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples which is relevant to the discussions of REDD.²

Après avoir mobilisé des pays qui était plus que discrets auparavant dans les négociations, comme ceux du bassin du Congo, le sujet des forêts tropicales rend visible la catégorie des peuples autochtones. Les règles esquissées en 2010 font des émissions associées à la déforestation et à la dégradation des forêts une affaire de mesure et de comptabilité du carbone via l'équipement métrologique à acquérir mais aussi une question de développement économique avec la possibilité d'ajuster les niveaux de référence et de démocratisation politique, pour le dire vite, avec l'obligation de rendre des comptes sur la manière dont une partie de la population usuellement opprimée a été consultée et écoutée.

Nous avons vu que la résistance opposée au cadrage projet par les activités forestières a abouti à l'exclusion de la conservation forestière du Mécanisme pour un Développement Propre, autrement dit du système permettant aux pays industrialisés de compenser au lieu de réduire leurs émissions. En invalidant les expérimentations *in situ* des années 1990 le décideur collectif engendre un processus de réflexion sur les formes d'action appropriée à la lutte contre la perte de couvert forestier qui fait proliférer à la fois les propositions sur papier et des activités de terrain initiées par des acteurs de l'aide au développement, des administrations forestières et des instituts de recherche. En 2010 avec une première esquisse de ce que nous appellerons dorénavant les règles en matière de REDD+, la Conférence des Parties ne tranche pas sur de nombreux sujets. Le mode de financement des résultats, l'échelle spatiale des interventions ou encore la façon de rendre public que les peuples autochtones ont bien été entendus

¹ Linda Wallbott, 2014, « Indigenous peoples in UN REDD+ negotiations: "importing power" and lobbying for rights through discursive interplay management », *Ecology and Society*, 19, 1. Nous reviendrons dans les chapitres 5 et 6 sur la représentation des peuples autochtones et communautés locales.

² Chris Lang, 2009, « 'Even at a conceptual stage indigenous peoples should be involved': Interview with Victoria Tauli-Corpuz », *REDD-monitor*, 13 janvier 2009.

restent en suspens. Plusieurs formes de coordination sont donc possibles. Au processus décisionnel de spécifier progressivement ce qui est autorisé sous cet ensemble de règles en construction.

Conclusion

En racontant l'évolution du rôle réservé aux forêts tropicales par les négociations sur le changement climatique, ce chapitre a montré la constitution d'un décideur collectif. Son activité décisionnelle et l'action internationale qu'elle organise reposent sur des instruments juridiques – les traités multilatéraux – assortis d'un ensemble de procédures plus ou moins formalisées comme le consensus, la mise à l'agenda d'un sujet, la soumission de propositions, l'établissement de plans d'action à court-terme, la distribution des thèmes à des sous-groupes de négociations, etc. Décider pour le climat est un long processus au sein duquel les débats peuvent être suspendus puis repris. Agir pour le climat prend la forme d'une action séquencée, déterminée pour une certaine durée et sujette ensuite de nouveau à la négociation. Puisque tout le monde doit s'accorder mais qu'en l'absence d'accord les discussions peuvent être ajournées, le processus vise à faire participer un maximum de voix, à condition que celles-ci soient équipées pour être entendues¹. Ces itérations permettent de lancer des expérimentations *in situ* afin de mieux informer la prise de décision sur un sujet qui suscite de fortes divergences ou paraît trop incertain. Outre cet arsenal juridique – des négociateurs-juristes, des traités multilatéraux, une bureaucratie professionnelle de la négociation, des procédures de prise de parole et de décision – le chapitre a également montré la place centrale accordée aux instruments économiques dans l'organisation de l'action collective. Instrument est à comprendre ici au sens de raisonnements ou de principes car l'intuition économiste formalisée est rapidement remodelée lors du long passage par la décision internationale. La recherche de la solution optimale n'est pas déléguée aux économistes et requiert la production d'un consensus entre négociateurs. Rendre gouvernable un monde d'Etats souverains, un monde qui est celui que contribue à faire exister le système onusien dont dépend le processus décrit ici, passe ainsi par la création et la mobilisation d'une multitude d'outils qui font décider et agir sans coercition. Les procédures décisionnelles sont de l'ordre de l'adhésion collective – le consensus était l'exemple le plus parlant – et les modes d'action de l'ordre de l'incitation et de la directive dénuée de force normative en droit international.

¹ Voir le chapitre 6

Le cas des forêts tropicales offre une bonne illustration de cette approche libérale. Le chapitre a montré qu'entre les années 1990 et le milieu des années 2000, le problème du changement climatique s'est fragmenté en une série de questions spécialisées, traitées de façon relativement autonomes les unes des autres dont certaines, telles que la déforestation tropicale, ont été cadrées comme une affaire d'arbitrages économiques à changer et non d'obligations à respecter. L'idée est de concevoir des incitations monétaires pour conduire les gouvernements hébergeant ces forêts à fournir des efforts pour les préserver, sans que des engagements juridiquement contraignant ne soient pris. L'ébauche de ces règles produites par le décideur collectif en 2010 fait coexister plusieurs manières d'organiser le système de paiement sur résultats. Elle place les gouvernements et leurs territoires nationaux au centre de l'arrangement incitatif, tout en autorisant que des actions de réduction de la déforestation soient entreprises à une échelle spatiale plus réduite et sans définir comment seront calculées et comparées les performances à rémunérer, ni déterminer qui devra l'être et comment. Si l'indétermination cherche à maintenir la cohésion autour des règles, elle laisse aussi proliférer des investigations *in situ* peu contrôlées par le décideur collectif qui mettent en forme des versions très différentes des règles en matière de REDD+.

Chapitre 2. La forme projet : comment des entrepreneurs et une commodité servent l'action internationale

Introduction

En évoquant dans le chapitre précédent la façon dont les forêts tropicales sont devenues un problème pour le changement climatique, nous avons montré que la déforestation évitée fut exclue des activités éligibles au Mécanisme pour un Développement Propre. Le mécanisme englobe des instruments du Protocole de Kyoto que les économistes de la régulation qualifieraient de basés sur le marché. Grâce à lui, les gouvernements de pays développés engagés par le même traité international à réduire leurs émissions peuvent les compenser par des réductions d'émissions issues de projets réalisés dans des pays en développement. La description que fait du système le décideur collectif en 1997 indique d'une part qu'une commodité y serait échangée – des tonnes de CO₂ réduit – et d'autre part que des acteurs non gouvernementaux pourraient être impliqués dans la transaction. Si la conservation forestière n'est pas autorisée, ce qui est à l'origine de l'investigation d'un mode de coordination approprié à la lutte contre la déforestation tropicale, le reboisement l'est et c'est à travers un projet de plantation d'acacias dans la savane congolaise que nous allons décrire le fonctionnement du Mécanisme. Notre éloignement des débats sur le déboisement ne durera qu'un instant car nous verrons que la forme projet examinée ici est toujours considérée comme une option possible des futures règles en matière de REDD+.

Ce chapitre porte sur ce qu'est un projet de réduction d'émissions. Il montrera qu'au sens du Mécanisme pour un Développement Propre, le projet n'est pas un processus d'innovation jalonné d'imprévus et de négociations *ad hoc*, mais le produit d'une mise en forme préalable organisée selon une succession de démonstrations de la part de celui qui le porte. Si quelques unes visent à faire valoir l'initiative et sa production auprès d'investisseurs puis d'acheteurs, d'autres cherchent à convaincre que l'activité et le bien qu'elles produisent sont conformes à un certain cadre. Etabli par les instances de régulation du mécanisme chargées de superviser les projets de manière centralisée au nom du décideur collectif, l'objectif de ce cadre est de garantir la réalisation d'une action bénéfique pour le climat qui pourra être sanctionnée par des réductions d'émissions échangeables. Le chapitre ne sera pas l'histoire d'un projet éprouvé par sa mise en œuvre. Il restituera plutôt la progressive instauration d'une vision du futur

désirable sur laquelle un certain nombre d'acteurs s'accordent et mettra en évidence la manière dont le respect de ce plan est organisé.

UN SIMPLE PROBLEME DE COMMENSURABILITE DES EMISSIONS ?

Le chapitre examinera le Mécanisme pour un Développement Propre comme un « agencement marchand » au sens où l'entend Michel Callon¹. Le Mécanisme a été conçu par le décideur collectif décrit au chapitre précédent selon un processus de négociations et de spécification progressive. Ce travail d'organisation de l'action internationale peut être décrit comme une ingénierie où la conception du mécanisme répond au « cahier des charges » suivant² : produire des réductions d'émissions échangeables pour permettre la compensation. En examinant non pas l'élaboration des règles du système par les négociateurs mais le marché en action, nous retrouverons les cinq opérations de cadrage identifiées par Callon : « la passivation des biens ; l'activation d'agences qualculatrices ; l'organisation des rencontres ; les attachements marchands ; la formulation des prix »³. Toutes ne seront pas abordées avec le même degré de détails. Le chapitre s'attardera sur la passivation des biens et l'activation de l'agence productrice, deux processus délicats dans ce marché où s'échange une commodité d'un nouveau genre, des émissions de gaz à effet de serre réduites.

Rendre différents gaz à effet de serre et les émissions de différents sites commensurables est l'une des opérations cruciales du Mécanisme pour un Développement Propre par laquelle Donald MacKenzie a amorcé la description des dispositifs sociotechniques qui le composent⁴. La question qui l'intéresse est la suivante : comment du dioxyde de carbone (CO₂) émis par une centrale à charbon en Ecosse et du trifluorométhane (HFC-23) libéré par une usine de gaz réfrigérant dans une province chinoise sont rendus comparables ? Le problème de la comparaison se pose car la centrale écossaise est soumise à une réglementation qui l'oblige à réduire sa pollution ou à la compenser par des réductions d'émissions issues de projets du mécanisme pour un développement propre. Réduire les émissions de HFC-23 est une activité éligible. Mais pour qu'une

¹ M. Callon, « Qu'est-ce qu'un agencement marchand ? », *op. cit.*

² *Ibid.*, p. 328-329.

³ *Ibid.*, p. 346.

⁴ Donald MacKenzie, 2009b, « Making things the same : Gases, emission rights and the politics of carbon markets », *Accounting, Organizations and Society*, 34, p. 440-455. Sur la notion de commensurabilité voir Wendy N. Espeland, Mitchell L. Stevens, 1998, « Commensuration as a social process », *Annual review of sociology*, 24, p. 313-343. Sur celle de « dispositifs de marché » voir M. Callon, Y. Millo, F. Muniesa (dir.), « Market devices », *op. cit.*

transaction soit possible, il faut rendre commensurables X quantités de HFC-23 réduit en Chine et Y quantités de CO₂ émis en Europe. MacKenzie présente alors une formule « cruciale » qui attribue à chacun des six gaz à effet de serre règlementés son Potentiel de Réchauffement Global, qui prédit son impact sur l'augmentation de la température terrestre à partir de ses propriétés radiatives, en prenant le CO₂ pour étalon. Concentrée sur la question de la commensurabilité de deux entités chimiques, l'analyse de MacKenzie insiste sur le rôle joué par cette formule, qui convertit en 11700 tonnes de CO₂ une tonne de HFC-23 réduit, à tel point que l'auteur donne l'impression qu'elle tient tout le marché.

Si les formalismes mathématiques jouent un rôle indéniablement important, le chapitre montrera que le Mécanisme pour un Développement Propre n'est pas juste une affaire de commensurabilité de gaz. Il tend notamment à instituer une certaine manière d'organiser l'effort international pour le climat, sous la forme de projets caractérisés par un état d'esprit entrepreneurial. Les activités de réduction des émissions mises en œuvre mobilisent des porteurs de projet, des investisseurs, des acheteurs de crédit, des auditeurs et des consultants. Circonscrites dans le temps et dans l'espace, elles mobilisent, juste le temps qu'il faut, le nombre et les catégories nécessaires d'entités et ressemblent en cela aux projets tels que les décrivent Luc Boltanski et Eve Chiapello dans leur analyse du discours managérial des années 1990¹. Nous verrons que ce sont des formes d'organisation de l'action maigres dans le sens où elles ne requièrent pas des pays en développement où elles sont réalisées la création de vastes réseaux d'infrastructures, ni la mobilisation de l'administration.

LA CONSTITUTION D'UN CENTRE DE POUVOIR ET D'UNE FORME PROJET

Entre l'organisation par projets du Mécanisme pour Développement Propre et celle du « nouvel esprit du capitalisme » il y a une différence fondamentale : l'existence d'une instance de contrôle qui réduit la réactivité du porteur de projet. Le marché examiné ici croise en quelque sorte ce que Michel Callon appelle l'Homo Oeconomicus version 1.0 et version 2.0, c'est-à-dire l'agent cadré pour intégrer une organisation disciplinaire et planifiée et l'agent interactif qui prend des initiatives et ajuste constamment sa conduite². Nous verrons qu'un projet est soumis à des règles qui rigidifient des plans d'action et entravent la capacité de celui qui développe l'initiative à saisir d'éventuelles

¹ L. Boltanski, E. Chiapello « Le nouvel esprit du capitalisme », *op. cit.*

² M. Callon, « An essay on the growing... », p. 151.

opportunités intéressantes et s'adapter aux imprévus¹. Alors que la plupart des agencements marchands qui nous entourent sont orientés pour « qu'une agence s'attache à un bien particulier à un point tel que pour ne plus s'en détacher elle consente à payer un certain prix », celui-ci est conçu pour susciter l'envie de porter un projet et contrôler ensuite sa réalisation en vue de fabriquer le bien attendu². Le chapitre montrera que la trajectoire du producteur des futures réductions d'émissions est alors « canalisée » par un ensemble de dispositifs sociotechniques, à l'instar de celle des clients du marché funéraire décrits par Pascale Trompette³.

Elaborer un projet pour le Mécanisme pour un Développement Propre requiert un long processus d'ententes sur ce qu'il faut entreprendre, la manière dont il faudra le faire et qui sera en charge des différentes tâches. A l'instar de Frédéric Graber, nous appelons projet une organisation de l'action collective maigre, certes, mais qui repose sur « une décision préalable, voire plusieurs »⁴. Nous parlerons comme lui de « formes projet » car au sein du Mécanisme des « projets successifs se déroulent de manière similaire, selon certaines formes »⁵. Cette régularité est produite par l'existence de règles à respecter – la circonscription de la zone du projet, la délimitation de ses protagonistes, l'établissement d'un scénario de référence, la démonstration de l'éligibilité de l'action, la prévision *ex ante* des quantités de crédits etc. – ainsi que par celle d'une instance de supervision chargée d'enregistrer les activités jugées conformes aux exigences. Cette entité régulant le marché agit au nom du processus décisionnel instaurateur du Mécanisme qui est, rappelons-le, un des instruments du Protocole de Kyoto et doit par conséquent servir la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le chapitre propose d'aborder le Mécanisme pour un Développement Propre comme ce que Nikolas Rose et Peter Miller appellent un « mécanisme d'action à distance » par lequel, un centre, le Comité Exécutif créé par la Conférence des Parties, peut gouverner des activités réalisées aux quatre coins du monde, dont celle qui nous intéresse dans la savane congolaise⁶. Nous verrons que le Comité est effectivement un centre car

¹ Ce qui est totalement opposé à la grandeur dans la cité par projet, L. Boltanski, E. Chiapello « Le nouvel esprit du capitalisme », *op. cit.*, p. 169.

² M. Callon, « Qu'est-ce qu'un agencement marchand ? », *op. cit.*, p. 379.

³ Pascale Trompette, 2005, « Une économie de la captation : les dynamiques concurrentielles au sein du secteur funéraire », *Revue française de sociologie*, 46, p. 233-264.

⁴ Frédéric Graber, 2011, « Du faiseur de projet au projet régulier dans les Travaux Publics (XVIII-XIX siècles): pour une histoire des projets », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 3, p. 7-33, p. 7.

⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁶ Nikolas Rose, Peter Miller, 1992, « Political Power beyond the State: Problematics of Government », *The British Journal of Sociology*, 43, 2, p. 173-205.

l'organisation du marché, et plus précisément la manière dont le bien – les réductions d'émissions – est produit, lui permet d'accumuler des inscriptions qui l'informent du déroulement de ces activités éparpillées et de déployer ponctuellement des agents de contrôle mobiles. Ainsi, ce que Rose et Miller nomment des « technologies de gouvernement », telles que des formulaires et des procédures d'audit, constituent « l'architecture matérielle de la canalisation », pour prendre l'expression de Trompette, des projets enregistrés au mécanisme¹. Ils permettent à quelques représentants gouvernementaux à Bonn d'estimer leur contribution à l'action collective contre le changement climatique et de la rendre publique.

Le chapitre montrera que les inscriptions jouent un rôle essentiel étant donné que la commodité échangée est en grande partie produite par ses bouts de papier. Dans son analyse du marché globalisé du coton Koray Çaliskan met en évidence l'importance des documents pour faire advenir la transaction marchande une fois l'accord passé². Il montre comment ils maintiennent l'agencement, permettant au ballot de coton produit en Turquie d'être tracé lors de son acheminement vers les Etats Unis, de son stockage puis de sa réception par l'acheteur. Ici, le carbone stocké reste dans les arbres. Ce qui circule ce sont des calculs, transformés en unités sur un registre et attaché à des droits de propriété par des contrats. Ces calculs sont effectués grâce à des méthodes de démonstration standard, des valeurs par défaut ou encore des raisonnements jurisprudentiels. La mise en forme du projet est un processus mobilisateur et créateur de conventions³. Certes, le travail d'Alexandre Mallard démontre que tout énoncé est « conventionnellement vrai »⁴. Mais par l'emploi du terme « convention » nous voulons insister sur le caractère hybride des outils de calculs mobilisés qui soulève des contestations au nom d'une pureté scientifique. Les conventions du marché du carbone sous-tendent des opérations plus proches d'un processus de normalisation et de ses exigences procédurales que de la production de nouvelles connaissances scientifiques⁵.

¹ *Ibid.*, et P. Trompette, « Une économie de la captation », art. cit., p. 259.

² Koray Çaliskan, 2010, *Market Threads: how cotton farmers and traders create a global commodity*, Princeton, Princeton University Press.

³ Lorsque nous parlons de conventions, nous nous référerons notamment au travail de Laurent Thévenot, 1986, « Les investissements de forme », *Conventions économiques*, 29, p. 21-71 et de Nicolas Dodier, 1993, « Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, 11, 62, p. 63-85.

⁴ Alexandre Mallard, 1998, « Compare, standardize and settle agreement. On some usual metrological problems », *Social Studies of Science*, 28, 4, p. 571-601.

⁵ L'exemple du « Global Warming Potential » est en cela illustratif. La formule et les valeurs qu'elle calcule résultent d'accords laborieusement obtenus grâce aux procédures de production de l'expertise du GIEC. Elles reposent sur des hypothèses que des chercheurs ont contestées. Mais la controverse se cantonne à quelques publications académiques et n'ébranle pas la

Tout en devant faire preuve d'un dynamisme entrepreneurial, le porteur de projet doit donc aussi savoir se plier aux exigences énoncées par le régulateur et ses dispositifs de surveillance. Le style d'action que nous allons ici décrire n'est donc pas réductible à ce qu'on entendrait par un gouvernement néolibéral où l'entrepreneuriat libre remplacerait la régulation. La mise en forme des projets est traversée par la tension entre nouveauté et contrôle, entre possibilité d'intéresser et respect de la conformité, entre ce pour quoi l'action marchande est en général profilée – la production d'un bien échangeable – et la finalité du Mécanisme en tant qu'instrument d'un traité multilatéral environnemental – garantir un bénéfice pour le climat¹.

LE MARCHÉ DU CARBONE COMME COLLECTION DE PROJETS

Le chapitre est une étude cas. Procéder ainsi peut se justifier en suivant l'invitation de Callon à considérer le marché comme une « juxtaposition d'un grand nombre de transactions bilatérales » où un bien singularisé passe d'un offreur à un demandeur². Dire cela pour cet agencement marchand – le secteur forestier du Mécanisme pour un Développement Propre – n'a rien de transgressif dans la mesure où le Mécanisme se présente immédiatement comme une collection de projets, répertoriés sur un registre.

Nous avons annoncé que le chapitre se concentrera sur la passivation du bien échangé. Nous le ferons en appuyant notre analyse sur l'examen attentif de ces nombreuses inscriptions-conventions utilisées et produites dans le cadre du projet de reboisement initié en RDC par Olivier un entrepreneur Belgo-congolais. Le principal document examiné est le Document de Description de Projet qui sert de candidature et actionne un ensemble d'outils standard fournis par le Mécanisme pour effectuer un travail sur l'avenir. Ce dernier scelle une entente durable entre les protagonistes du projet et le régulateur du marché et offre ainsi au second un moyen de superviser à distance les premiers. Afin de faire parler les documents, nous avons rencontré les différents acteurs ayant contribué à la mise en forme du projet par ce travail d'inscription : le porteur de projet et ses partenaires, les acheteurs des crédits et le bureau d'étude embauché pour soutenir la candidature. A la collecte des documents et aux entretiens effectués courant 2010 s'est ajoutée une courte visite de terrain sur le site du projet en avril 2011 et des

stabilisation opérée à travers l'utilisation massive de la règle par des milliers de projets du mécanisme, D. MacKenzie, « Making things the same », art. cit.

¹ L'idée d'une tension entre intéressement et conformité nous vient de la distinction entre « rapport d'évaluation » et « rapport d'intéressement » dans : François Eymard-Duvernay, Emmanuelle Marchal, 1994, « Les règles en action: entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, 35, p. 5-36.

² M. Callon, « Qu'est-ce qu'un agencement marchand ? », *op. cit.*, p. 338.

observations ethnographiques au cours d'une foire carbone au mois de juin de la même année, site de rencontre marchande par excellence où nous avons pu suivre le porteur de projet avec lequel nous avons entretenu des contacts jusque courant 2012¹.

La première partie décrira la manière dont Olivier et son entreprise familiale deviennent un porteur de projet, un acteur clairement identifié auquel sera attribué le fait de réduire les émissions. Cela nous permettra de montrer comment disparaît ce qui entoure l'activité, la RDC, son administration, sa population et ses problèmes. Dans un second temps nous entrerons dans l'espace de calcul qu'est le Document de Description du Projet où nous verrons que le projet est une (pré)vision cadrée, planifiée et rigidifiée. Nous montrerons qu'elle est contrastée à un autre avenir possible, moins désirable et que de cette comparaison résulte le calcul des réductions d'émissions escomptées. La dernière partie sortira des documents pour évoquer d'une part les épreuves de terrain qui semblent contrarier la réalisation du plan sur laquelle repose une grande partie de la passivation du bien et d'autre part l'activité sociale dans laquelle s'engage le porteur pour maintenir l'intérêt autour de son projet. Nous verrons alors que c'est aussi le marché du carbone comme mode d'action collective, et notamment pour les futures règles en matière de REDD+, que font valoir ces sites de démonstration².

1. La création d'un contexte national

Comment Olivier devient-il un « porteur de projet » qui vend des réductions d'émissions encore à venir ? La question guidera cette première partie et nous permettra de voir se constituer en creux les autres acteurs principaux d'un projet et de la transaction marchande associée, à savoir les acheteurs des futurs crédits carbone et le régulateur qui supervise au nom du décideur collectif le bon fonctionnement du marché auquel l'action contre le changement climatique a été déléguée. Nous employons l'adjectif principal parce que d'autres protagonistes contribuent à la mise en forme de l'activité de reboisement sans que le Mécanisme pour un Développement Propre ne focalise sur eux l'attribution des actions qui configurent le projet. Larry Lohmann, dont les travaux sur les marchés du carbone articulent recherche

¹ Olivier a relu une version préliminaire de l'analyse proposée dans ce chapitre.

² Le matériau empirique exposé ici a fait l'objet de l'article suivant : Véra Ehrenstein, Fabian Muniesa, 2013, « The conditional sink: Counterfactual display in the valuation of a carbon offsetting reforestation project », *Valuation Studies*, 1, 2, p. 161-188.

académique et engagement politique, identifie et dénonce cette opération¹. Mobilisant l'analyse proposée par Michel Callon de la dynamique cadrage/débordement caractéristique des échanges marchands, où un bien est détaché d'un vendeur clairement identifié pour être attaché à un acheteur, il considère qu'un tel cadrage n'est pas possible dans le cas des émissions de CO₂². Alors que le mécanisme suppose qu'il est simple de définir qui a produit l'objet de la vente et de circonscrire cet objet, l'auteur renvoie à des cas empiriques où la propriété de l'activité et ses effets sur le climat sont controversés. Pour reprendre les termes de Callon, Lohmann milite ainsi pour un « refus d'avancer dans l'entreprise de désintrinsication »³. Si le projet d'Olivier ne semble pas avoir engendré ce genre de conflits, nous montrerons que définir le responsable du projet dépossède explicitement de leur participation l'administration ou encore les chefs coutumiers des populations voisines et abstrait ainsi l'activité de ce qui devient son contexte congolais.

1.1 L'enregistrement, un long processus

1.1.2 LE REGULATEUR, LE PORTEUR DE PROJET ET SES ACHETEURS

Le projet de reboisement qui nous intéresse est enregistré au Mécanisme pour un Développement Propre depuis 2011. L'acte se concrétise par l'apparition de l'activité dans un registre accessible en ligne sur le site du décideur collectif, où toutes ses décisions et les comptes-rendus de ses rencontres sont archivés⁴. Le registre, qui présente le projet sous la forme d'une série de documents, indique sa date d'enregistrement : le 18 février 2011. Ce jour là, l'initiative de reboisement dans la savane congolaise est devenue un projet au sens du Mécanisme pour un Développement Propre.

Une décision est à l'origine de l'inscription du projet sur le registre. Créé par un instrument du droit international, le Protocole de Kyoto, le Mécanisme est sous l'autorité du processus décisionnel sur le changement climatique qui réunit

¹ Larry Lohmann, 2005, « Marketing and making carbon dumps: commodification, calculation and counterfactuals in climate change mitigation », *Science as culture*, 14, 3, p. 203-235 et Larry Lohmann, 2009 « Toward a different debate in environmental accounting: The cases of carbon and cost-benefit », *Accounting, Organizations and Society*, 34, 3, p. 499-534.

² M. Callon, « An essay on framing and overflowing », *op. cit.*

³ M. Callon, « Qu'est-ce qu'un agencement marchand ? », *op. cit.*, p. 384. Nous rencontrerons un refus similaire de la part d'ONG et de certains représentants gouvernementaux à propos des débats sur les règles en matière de REDD+ dans les chapitres 4 et 6.

⁴ Voir : <http://cdm.unfccc.int/>, page consultée le 13 juin 2014.

régulièrement l'ensemble des représentants gouvernementaux des Parties au traité. Sa gestion quotidienne est toutefois déléguée à un arrangement institutionnel dédié, organisé autour du Comité Exécutif du Mécanisme¹. Il est composé de 10 personnes, élues pour des mandats de deux ans par la Conférence des Parties et dont les nationalités reflètent une diversité géographique². La plupart de ses membres sont des délégués aux négociations. Le Comité se réunit régulièrement à Bonn où est situé le secrétariat en charge du travail administratif du processus décisionnel. Il suit les orientations que formule à son attention le décideur collectif et lui rend en retour des comptes par un rapport annuel. L'assemblée des négociateurs débat de questions relatives à l'autorisation ou l'éviction de secteurs d'activité³. En revanche, l'examen des projets et leur autorisation est pris en charge par le Comité assisté de panels d'experts ponctuellement mobilisés⁴. L'instauration de ce pouvoir décisionnel s'accompagne de règles qui organisent le Mécanisme comme un système d'enregistrement au cas par cas. Pour être capable de produire des réductions d'émissions échangeables, toute activité doit être soumise à cette procédure qui requiert avant tout d'identifier les « participants au projet »⁵. L'appellation désigne deux catégories d'acteurs : celui qui mettra en œuvre l'activité et celui qui achètera les crédits produits si elle est acceptée. Pour le Mécanisme, un projet est donc l'affaire de trois personnages, le porteur, des acheteurs et le régulateur qui rend possible la production du bien échangé⁶.

¹ Nations Unies, « Protocole de Kyoto », doc. cit., p. 13.

² Nations Unies, 2001, « Election of the Executive Board of the Clean Development Mechanism », dans Conférence des Parties, *Part two : Actions taken by the Conference of the Parties – Volume IV*, Marrakech, 29 octobre – 10 novembre 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.4, p. 44. La question de la représentativité géographique des individus siégeant dans des organes associés à des organisations internationales est cruciale, voir G. Devin. M.-C. Smouts, « Les organisations internationales », *op. cit.*, p. 85.

³ Ce fut le cas des projets de réduction du gaz HFC-23 évoqué en introduction. En raison du gain financier colossal engendré par son fort taux de conversion en CO₂ de ce gaz, des manipulations du marché par des usines productrices du polluant ont été suspectées, voir Grégoire Alix, 2010, « Climat : les effets pervers des crédits carbone », *Le Monde*, 25 juin 2010.

⁴ Le Comité Exécutif est secondé par un « panel des méthodologie », qui lui-même fait appel à des experts. Il est chargé de valider les méthodes standardisées de planification et de calcul requis à l'enregistrement des projets. Pour ce qui est du secteur forestier ce travail incombe à un groupe spécial. Nations Unies, 2013, « Terms of reference of the support structure of the CDM Executive Board », Version 04.0, CDM-EB61-A01-PROC, p.9-10.

⁵ Nations Unies, 2007, « Project Design Document Form for Afforestation and reforestation Project Activities (CDM-AR-PDD) – Version 04 », CDM-Executive Board, p. 2.

⁶ Les acheteurs ne figurent pas systématiquement sur le registre, mais comme Olivier dont nous analysons le projet ici a signé des contrats de vente à termes avant l'enregistrement – un point sur lequel nous reviendrons –, les acheteurs de ses crédits sont identifiés dans le document: Nations Unies, 2010, « Ibi Batéké degraded savannah afforestation project for fuelwood

Enregistré, le projet est quelque chose qui reste à être réalisé. L'enregistrement survient alors que l'activité n'est souvent qu'une intention d'agir et le régulateur émet en fait un jugement sur pièces. Mais la décision du Comité de faire de l'intention d'agir une action contribuant à l'effort collectif du traité international signé à Kyoto est déjà précédée d'un long processus à travers lequel se constitue une organisation apte à porter une activité de réduction d'émissions et à enrôler les acheteurs de la future commodité. Olivier n'est pas devenu un porteur de projet en quelques jours. Entre l'inscription officielle au registre en février 2011 et ce qu'il estime être le début de la mise en forme de son activité pour le marché carbone, plus de cinq années se sont écoulées durant lesquelles le directeur d'une entreprise familiale en faillite s'est transformée en développeur de projet carbone commercialisant des réductions d'émissions.

Telle qu'Olivier la décrit, la trajectoire de son entreprise Novacel est aussi son histoire personnelle et plus largement celle mouvementée de la RDC durant les deux dernières décennies¹. Agronome de formation, il explique avoir quitté la Belgique en 1998 pour revenir en RDC, le pays qu'il avait quitté 20 ans auparavant. Une proposition faite par le cabinet du premier ministre congolais est, entre autres, à l'origine de son retour. « Un ami de son père » lui demande s'il souhaite travailler auprès de Laurent Désiré Kabila qui a pris le pouvoir au Zaïre². Le père d'Olivier est un des rares congolais à avoir étudié en Belgique dans les années 1950 avant l'indépendance du Congo Belge. Devenu homme politique, il fut ambassadeur du Zaïre en France et plusieurs fois ministre de Mobutu Sese Seko qui dirigea le pays de 1965 à 1997. Lorsqu'Olivier regagne le pays à la fin des années 1990, il passe alors quelques mois auprès de Laurent Désiré Kabila, puis travaille pour divers ministères pendant plus de quatre ans. Il raconte avoir mis fin à sa naissante carrière politique en 2004 pour se consacrer pleinement à l'entreprise familiale Novacel dont il a pris la direction. Originellement spécialisée dans l'élevage, l'entreprise a fait faillite suite à la crise économique que subit le Zaïre au début des années 1990. L'entrepreneur envisage de réorienter son activité vers la production de charbon de bois à une échelle industrielle afin de fournir Kinshasa et ses 8 millions d'habitants qui utilisent massivement cette source d'énergie. Seulement,

production (Democratic Republic of Congo) », *Project Design Document Form for Afforestation and reforestation Project Activities (CDM-AR-PDD)* – Version 04, 1 décembre 2010, p. 3.

¹ La suite des informations est issue de plusieurs discussions avec Olivier. Entretien Skype, 17 mars 2010 ; rencontre à Kinshasa, 21 avril 2011 ; visite de terrain sur le site du projet du 22 au 24 avril 2011 ; rencontre à Paris le 19 mai 2011 ; séjour à Barcelone du 1 au 3 juin 2011.

² Entretien avec Olivier, Paris, 19 mai 2011.

« Ca coutait très, très cher. Et, en 1995, si vous ramenez le projet dans son contexte politique de l'époque, Mobutu est en train de se faire foutre dehors par l'AFDL. C'est la guerre dans le pays et donc impossible de mobiliser des capitaux simplement pour faire des projets d'investissement et, *a fortiori*, des projets à risque en zone rurale avec des faibles TIR [Taux de Rentabilité Interne]. »¹

Reboiser dans un pays en guerre une zone de plusieurs milliers d'hectares pour fabriquer et commercialiser du charbon de bois n'est pas une activité susceptible d'attirer des investissements. L'accalmie des troubles et le démarrage d'un processus de paix et de stabilisation dans la nouvelle République Démocratique du Congo au début des années 2000 n'amènent pas pour autant du capital à Novacel. Le premier financement que l'entreprise obtient, provient de l'aide au développement belge. Il s'agit d'une subvention pour construire une pompe en vue d'irriguer la zone et procurer de l'eau potable aux populations voisines.

Quand on lui demande comment l'entreprise familiale en faillite est devenue porteuse d'un projet carbone, Olivier raconte avoir entendu parler du Mécanisme pour un Développement Propre et avoir vu une « opportunité » dans la possibilité de générer des revenus supplémentaires de son projet de plantation². Le système permet en effet à des initiatives comme le reboisement de produire des réductions d'émissions échangeables. Elles ont une valeur économique car elles autorisent des pays développés à compenser les émissions libérées au delà de la limitation qu'ils se sont engagés à respecter. En employant le terme opportunité, Olivier s'autodécrit dans un vocabulaire entrepreneurial. Il fait de lui un être capable de créer une « combinaison nouvelle », pour reprendre une expression schumpétérienne, en associant la commercialisation de charbon de bois à celle de réductions d'émissions. Dans son analyse du « travail entrepreneurial » à travers lequel des demandeurs d'emploi deviennent des porteurs de projet, Martin Giraudeau invite à être attentif aux opérations qui sous-tendent la possibilité de créer ces combinaisons³. Il évoque, par exemple, l'activité relationnelle et sociale nécessaire. C'est en effet parce qu'il est informé par les nombreuses personnes du milieu de l'aide au développement qu'il côtoie, que ce soit à Bruxelles ou Kinshasa,

¹ L'AFDL désigne l'Alliance des Forces Démocratique pour la Libération du Congo menée par Kabila contre Mobutu, pour plus d'information sur ces événements voir les références dans le chapitre 3. Entretien avec Olivier via Skype, 17 mars 2010.

² *Ibid.*

³ Martin Giraudeau, 2007, « Le travail entrepreneurial, ou l'entrepreneur schumpétérien performé », *Sociologie du travail*, 49, 3, p. 330-350.

qu'Olivier a pu identifier l'opportunité et surtout la saisir¹. Il explique qu'au début de l'année 2005 :

« On a décroché notre téléphone, on a appelé Benoit Bosquet qui était le patron du BioCarbon Fund. Je lui ai expliqué ce qu'on faisait et il a dit 'mais ça c'est très intéressant, il faut qu'on se voit !'. Je l'ai vu à Bruxelles et, bon, ça a démarré. »²

A partir de la fin des années 1990, la Banque Mondiale établit une Unité Finance Carbone qui héberge plusieurs fonds pour contribuer à l'émergence du Mécanisme pour un Développement Propre³. Ces fonds réunissent des capitaux privés et/ou publics et achètent directement aux porteurs de projet tels que Novacel des crédits carbone produits via l'enregistrement au Mécanisme. Créé en 2003, le BioCarbon Fund est consacré à l'achat de réductions d'émissions exclusivement générées par des projets forestiers. Des gouvernements et des entreprises alimentent le fonds administré par la banque qui se charge de sélectionner les projets. Une fois que ces derniers seront effectivement acceptés au sein de l'instrument du Protocole de Kyoto et qu'ils auront généré des réductions d'émissions, celles-ci seront allouées aux financeurs de l'instrument au prorata de leurs contributions.

En 2005, lors d'une première d'une longue série de rencontres marchandes, Olivier tente d'intéresser « le patron du BioCarbon Fund », dans le sens défini par Michel Callon⁴. Il cherche à se placer entre le fonds carbone et d'éventuels autres projets forestiers dont les porteurs auraient aussi sollicité la Banque Mondiale. Le nombre d'initiatives avec lesquelles le fonds passe des accords d'achat dépend des montants versés par les financeurs. Il est par conséquent fini et être choisi implique évincer des concurrents. En prenant contact avec le représentant de l'organisation, Olivier veut faire du BioCarbon Fund l'acheteur des futures réductions d'émissions produites par son projet. L'obtention fin 2005 d'une lettre d'intention de la part de la Banque

¹ A propos de l'entregent nécessaire pour monter un projet éligible au Mécanisme pour un Développement Propre, ce qui exclut les plus pauvres et vulnérables, voir Karin Bäckstrand, Eva Lövbrand, 2006, « Planting trees to mitigate climate change: Contested discourses of ecological modernization, green governmentality and civic environmentalism », *Global Environmental Politics*, 6, 1, p. 50-75, p. 70.

² Entretien avec Olivier via Skype, 17 mars 2010.

³ Sur les fonds carbone, de la Banque Mondiale et d'autres, leur fonctionnement et leur rôle : Emilie Alberola, Nicolas Stephan, 2010, *Les fonds carbone en 2010 : Investissement dans les crédits Kyoto et réductions d'émissions*, Etude Climat n°23, CDC Climat recherche, mai 2010.

⁴ Michel Callon, 1896, « Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, p. 169-208.

Mondiale indique que l'intéressement a réussi. Bien que la confiance de l'institution dans la réalisation et la valeur de l'initiative soit toute relative, car le document n'est pas juridiquement contraignant, elle est plus visible et solide que l'enthousiasme du directeur du fonds carbone lors d'un rendez-vous. Grâce au document, Olivier raconte être parvenu à convaincre deux entreprises d'investir dans son projet sous forme d'un prêt à un taux d'intérêt bien inférieur à ce qui est pratiqué dans le méfiant secteur bancaire congolais¹. L'intérêt du BioCarbon Fund rend le projet d'Olivier, jusqu'ici en mal de financement, plus attractif et fournit indirectement les investissements nécessaires pour amorcer une plantation sur plusieurs milliers d'hectares.

1.1.2 CLARIFIER LES DROITS POUR POUVOIR VENDRE UN BIEN

En 2005, la Banque Mondiale et son fonds carbone se disent intéressés par le projet qui sera finalement enregistré au Mécanisme pour un Développement Propre en 2011. Durant ces 6 années, l'entrepreneur est confronté à une série d'épreuves qui progressivement le transforment en porteur de projet. L'une d'elle est l'explicitation de son statut de vendeur, détenteur de droits de propriété sur la commodité produite. En 2009, le directeur de Novacel signe deux contrats de vente, le premier avec le BioCarbon Fund et le second avec Orbeo la filiale d'une banque française spécialisée dans le courtage de crédits carbone². Les accords, qui scellent l'intéressement réussi des deux acheteurs, obligent l'entrepreneur à montrer qu'il est bien le propriétaire des futures réductions d'émissions. Rendre un bien appropriable est une opération nécessaire du processus de passivation et, alors que les discussions contractuelles ont commencé, le BioCarbon Fund demande à Olivier des titres fonciers. L'entrepreneur raconte en riant qu'il était dans l'incapacité d'en montrer dans la mesure où « au Congo on n'en a pas ! »³.

La réglementation du Mécanisme pour un Développement Propre ne dit rien sur les questions de propriété. Elle délègue le traitement juridique des réductions d'émissions

¹ La date de remboursement est fixée à 2017 car c'est celle à laquelle Olivier a convenu avec le BioCarbon Fund que suffisamment de réductions d'émissions seraient générées et achetées.

² Banque Mondiale, 2009, « World Bank Signs First ERPA for Reforestation Project in DRC », Press Release No:2010/040/SDN, Washington, 4 août 2009.

³ Discussion avec Olivier, Ibi Batéké, 22 avril 2011. Sur la complexité du problème foncier en Afrique pour le Mécanisme pour un Développement Propre voir Jon D. Unruh, 2008, « Carbon sequestration in Africa: The land tenure problem », *Global Environmental Change*, 18, 4, p. 700-707.

à des négociations entre vendeurs et acheteurs¹. Les contrats que passent les fonds de la Banque Mondiale portent sur les réductions d'émissions une fois qu'elles seront produites et certifiées par le Mécanisme. Toutefois, l'acheteur attend d'Olivier qu'il soit capable de prouver en amont qu'il détient la terre sur laquelle il envisage de planter ses arbres. Ce n'est qu'à cette condition là, la propriété foncière au sens du droit congolais, qu'il sera considéré par la Banque Mondiale comme le propriétaire de ce que la plantation produira et changera de main selon l'arrangement *ad hoc* élaboré dans le contrat de vente. Pour satisfaire ses acheteurs, Olivier obtient ainsi du ministère des affaires foncières un titre couvrant 6000 hectares². Sa constitution en propriétaire formel des terres rappelle ce que décrit Timothy Mitchell sur l'intervention de Hernando de Soto au Pérou où un programme de développement distribue aux habitants de bidonville des titres en vue de pouvoir transformer le logement en actif et amorcer un processus d'accumulation économique³. L'épisode rappelle aussi ce que raconte le même auteur sur la construction de l'économie nationale égyptienne et l'apparition d'une certaine forme de propriété privée à la fin du XIX siècle⁴. Mitchell montre que ce sont les britanniques qui transforment la gestion des terres, telle qu'elle est pratiquée sous l'empire Ottoman, en un système de droits de propriété calqué sur l'occident. Cependant, lorsqu'en Egypte le procédé de formalisation du droit est systématique et associé à un mouvement plus large visant à faire émerger un Etat et son économie, ici la démarche se cantonne à l'émission d'un titre au nom de l'entrepreneur attaché à quelques milliers d'hectares.

Localisée, la formalisation du droit de propriété ne vise pas à s'étendre à l'ensemble du territoire congolais, ni à se substituer à une autre forme de propriété qualifiée de coutumière⁵. En RDC, où le sol est la propriété de l'Etat qui octroie des concessions temporaires, le droit coutumier est encore vivace et l'acheteur des crédits veut s'assurer que le porteur de projet est aussi légitimement propriétaire du terrain dans ce second

¹ Christopher Carr, Flavia Rosembuj, 2008, « Flexible mechanisms for climate change compliance: emission offset purchases under the Clean Development Mechanism », *New York University Environmental Law Journal*, 16, p. 44-62, p. 54, et Freestone David, Charlotte Streck, 2007, « Introduction. The challenges of implementing the Kyoto Mechanisms », *Environmental Liability*, 2, p. 47-55. Certains auteurs appellent à une supervision de ces contrats, Anne-Marie Klijn, Joyeeta Gupta, Anita Nijboer, 2009, « Privatizing Environmental Resources: The Need for Supervision of Clean Development Mechanism Contracts? » *Review of European Community & International Environmental Law*, 18, 2, p. 172-184, p. 175.

² Nations Unies, « Ibi Batéké - CDM-AR-PDD », doc. cit., p. 22.

³ Timothy Mitchell, 2005, « The Work of Economics: How a Discipline Makes Its World », *European Journal of Sociology*, 46, 2, p. 297-320.

⁴ T. Mitchell, « Rule of experts », *op. cit.*

⁵ Il s'agit d'une situation de pluralisme juridique sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre 5.

régime juridique. Or, le terrain du plateau des Batéké où Olivier développe son projet lui vient de son père et au milieu des années 2000 la situation est la suivante :

La concession IBI a été acquise en 1966 en vertu du droit coutumier, bien avant la loi foncière actuelle. Durant près de 40 ans, [le nom du père de l'entrepreneur] (décédé en juin 1999) et ses fils, appartenant tous au clan Kingano (Ethnie des Batéké) ont occupé les terres d'Ibi sur lesquelles ils ont réalisé des investissements substantiels (constructions, agriculture, réseau d'adduction d'eau, boisements, etc.). En conséquence, ce terrain ne peut pas être retiré aux héritiers de [le nom du père de l'entrepreneur]¹.

L'extrait est tiré d'un document produit dans le cadre des discussions contractuelles avec le fonds carbone de la Banque Mondiale. Mais pour prouver sa légitime autorité sur le terrain familial réclamé, l'expertise mentionnée ci-dessus ne suffit pas. Olivier raconte avoir dû effectuer une reconquête coutumière des terres en prenant appui sur un « cousin » chargé au sein de Novacel des « affaires coutumières et familiales »². Celui qui aide le belgo-congolais à comprendre la coutume téké a ainsi organisé des rencontres entre l'entrepreneur et les chefs coutumiers « avec les plumes et tout ça » – les plumes étant le symbole du pouvoir – afin de « discuter de ce qui appartient à [le nom de l'entrepreneur] »³. Les autres chefs de la chefferie dont dépend la zone du projet ont reconnu à son porteur la propriété de 8000 hectares. Un représentant de la Banque Mondiale a assisté à cette démonstration de la légitimité locale d'Olivier, validée par un acte notarial. Ce dernier ainsi que le titre enregistré à l'administration congolaise défont respectivement les chefs coutumiers et l'Etat congolais de leur emprise sur la terre et le projet et font d'Olivier le vendeur de la commodité⁴.

Propriétaire du domaine sur lequel il p

révoit sa plantation, aux yeux de la coutume et du droit congolais, Olivier est donc apte à signer un contrat de vente des réductions d'émissions générées par le reboisement de la zone concédée. Rappelons que les deux accords commerciaux sont signés alors que le projet n'est pas réalisé, ni même enregistré au Mécanisme pour Développement Propre. La vente ne porte pas sur une quantité qui auraient été

¹ « Puits Carbone Forestier Ibi Batéké – Note d'actualité pour la procédure de due diligence de la Banque Mondiale », 21 octobre 2008, document transmis par Olivier.

² Discussion avec Olivier, Ibi Batéké, 23 avril 2011.

³ Entretien avec le chargé des affaires coutumières et familiales, Ibi Batéké, 23 avril 2011.

⁴ « Procès verbal de la réunion de consultation sur le puits de carbone dans le domaine Ibi au plateau de Batéké », Mbankana, 29 juin 2008, suivi de « Acte notaire », Kinshasa, 5 août 2008, document transmis par Olivier.

mesurée et vérifiée. Elle engage des réductions à venir : deux fois 500 000 tonnes de CO₂ en 2017¹. Si le statut confidentiel de ces documents rend difficile leur examen, les discussions avec l'entrepreneur indiquent que les contrats font dépendre l'existence future de Novacel à la capacité de son directeur à respecter ses engagements, autrement dit à produire en temps voulu les quantités annoncées. Une telle vulnérabilité semble être fréquente au sein du Mécanisme pour un Développement Propre, où la plupart des ventes à termes attribuent au porteur la responsabilité de l'échec éventuel². L'entrepreneur porte au sens littéral du terme son initiative. Il la monte et en assume les conséquences. La responsabilisation encouragée par la Banque Mondiale est individuelle, focalisée sur la petite entreprise dont le directeur doit assumer le possible échec³.

En 2005, Olivier est parvenu à intéresser la Banque Mondiale, à se placer entre elle et d'éventuels autres projets et à l'attacher au bien qu'il envisage de produire. Cependant, lorsque trois ans après il négocie l'accord de vente, l'asymétrie s'inverse. Elle est sensible dans la fixation du prix de la tonne de CO₂ à quatre dollars. Olivier l'estime trop bas étant donné qu'en 2009 des projets énergétiques vendent leurs crédits, même à termes, à plus de six dollars la tonne⁴. Quand Novacel entame des discussions avec le BioCarbon Fund, ce dernier est un des rares acheteurs de réductions d'émissions issues de projets forestiers. En centralisant les financements que quelques gouvernements sont prêts à allouer, le fonds acquiert une position monopolistique. Les vendeurs avec lesquels il entre en transaction doivent se plier à un contrat standardisé dont ils peuvent à peine négocier les conditions. Pour contrôler les termes de l'entente, l'entrepreneur a fait appel à un cabinet d'avocat britannique car les accords du fonds carbone relèvent du droit commercial anglais⁵. Malgré tout, le porteur de projet a eu le sentiment de se plier aux exigences de ses clients. Les « agences qualculatrices » qui s'affrontent autour de la formulation du prix ne semblent donc pas bénéficier du même

¹ Banque Mondiale, 2009, « République démocratique du Congo : planter des arbres pour un environnement plus sain et des citoyens en meilleure santé », Actualités/Médias, 4 août 2009, et entretien avec l'originateur d'Orbeo, Paris, 18 janvier 2010.

² C. Carr, F. Rosembuj, « Flexible mechanisms for climate change compliance », art. cit., p. 58.

³ Sur la responsabilité individualisante comme technique de gouvernement néolibérale voir : Emilie Hache, 2007, « La responsabilité une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, 4, 28, p. 49-65.

⁴ La Banque Mondiale publie chaque année une description quantitative du marché carbone. Celle publiée en 2009 indique qu'en 2007 et 2008 le prix moyen de la tonne de CO₂ achetée directement à un projet est d'environ 6,5 dollars. Karan Capoor, Philippe Ambrosi, 2009, *State and Trends of the Carbon Market*, The World Bank, Washington DC, May 2009, p. 1.

⁵ Recourir à des avocats est fréquent et conseillé voir A.-M. Klijn, J. Gupta, A. Nijboer, « Privatizing Environmental Resources », art. cit.

« équipement », pour reprendre le vocabulaire proposé par Michel Callon et Fabien Muniesa¹. Le BioCarbon Fund a à son actif plusieurs contrats d'achats et l'Unité Finance Carbone de la Banque Mondiale a développé un savoir-faire outillé pour monter ce type de transactions². Face à cela, le porteur de projet se sent petit. Il ne peut faire jouer la concurrence, d'autant moins que le second acheteur de ses réductions d'émissions, la filiale de courtage de crédit d'une banque française, s'est calqué sur les pratiques de l'organisation internationale.

Tandis que l'histoire du projet de reboisement d'Olivier a commencé comme celle d'un entrepreneur qui parvient à saisir des opportunités et à intéresser des clients, elle se transforme rapidement à une série d'épreuves auxquelles doit se plier celui qui devient un porteur de projet, entièrement responsable du potentiel échec de l'activité et incapable de s'imposer dans la négociation des clauses de la vente. Pour concrétiser l'intérêt des acheteurs pour ses futurs crédits, le belgo-congolais a dû se conformer à leurs exigences. La formalisation des droits de propriété, le prix d'achat, les conditions du contrat sont autant de dispositifs qui canalisent, pour reprendre le vocabulaire proposé par Trompette, non pas un consommateur mais un producteur³.

1.2 Sécuriser l'action internationale déléguée au porteur de projet

1.2.1 S'ABSTRAIRE DE LA RDC, MARGINALISER LES RIVERAINS ET L'ADMINISTRATION

Progressivement Olivier est devenu propriétaire d'un terrain et vendeur de futures réductions d'émissions qui intéressent des acheteurs, le fonds de la Banque Mondiale et Orbeo, une joint-venture entre la Société Générale et Rhodia spécialisée dans le courtage et le trading de crédits carbone. La signature de deux contrats courant 2009, alors que le projet n'est pas encore enregistré au Mécanisme pour un Développement Propre, résulte d'une « mutuelle mise en confiance »⁴. Celui qui s'exprime ainsi travaille à l'« origination » pour Orbeo, c'est-à-dire à l'identification de projets souvent à venir dont le courtier peut acheter des crédits. Avant de rejoindre Paris en octobre 2007, l'employé d'Orbeo travaillait à Washington au sein du BioCarbon Fund. Il explique

¹ Michel Callon, Fabien Muniesa, 2003, « Les marchés économiques comme dispositifs collectifs de calcul », *Réseaux*, 6, p. 189-233.

² Notes de terrain, intervention de Elyssar Baroudy directrice du BioCarbon Fund à la Carbon Expo, Barcelone, 3 juin de 2011.

³ P. Trompette, « Une économie de la captation », art. cit.

⁴ Entretien avec l'originateur d'Orbeo, Paris, 18 janvier 2010.

qu'à l'époque l'organisation internationale « n'était pas à l'aise pour y aller ». En raison de l'histoire récente de la RDC dont nous avons donné un aperçu précédemment, des opérations de « mise en confort » nécessaires pour convaincre les acheteurs contribuèrent encore davantage à mettre le porteur de projet au service de ses clients.

Pour se transformer en engagement formel à acheter les futures réductions d'émissions, l'intérêt porté par la Banque Mondiale au projet a requis l'intervention d'un autre acheteur potentiel,

« parce qu'on est au Congo, risque pays costaud, parce qu'on travaille sur une propriété privée donc toute la question était de savoir s'il y avait pas eu spoliation des communautés les plus pauvres, parce que difficulté de levée de l'equity dans un pays qui sort de guerre... »¹

L'état de la RDC, un pays risqué à peine sorti de guerre, et le statut privé des terres sur lesquelles le projet serait réalisé inquiétait le premier acheteur. L'arrivée du courtier de carbone l'a mis en confiance en rendant un peu plus crédible la possibilité de considérer Olivier comme un porteur de projet. C'est le directeur de l'origination d'Orbeo qui, une fois embauché par la joint-venture française, a recontacté les financeurs du fonds pour les convaincre d'investir². Ce travail de mise en confort fut ensuite complété par le déploiement de procédures de *due diligence* permettant de garantir la qualité du partenaire économique, ici le porteur de projet³. Après avoir démontré qu'il respecte la loi et que le capital utilisé ne pouvait être suspecté d'être d'origine criminelle, Olivier fut confronté à des exigences morales concernant la redistribution des revenus économiques qu'il envisageait de générer par son activité. Il explique que :

« Ils étaient très inquiets de savoir comment nous allions redistribuer une partie des bénéfices issue de la vente des crédits carbone vers les communautés locales. »⁴

L'entrepreneur considère que peu d'individus seront affectés par son projet dans la mesure où le plateau des Batéké est une zone de faible densité de population. Cependant, l'explication ne suffit pas à l'institution internationale et Olivier explique

¹ *Ibid.*

² *Ibid.* Le personnel de la Banque Mondiale pré sélectionne les projets mais la décision de signer un contrat d'achat avec un porteur de projet incombe à ceux qui financent le fonds.

³ Sur les *due diligence* et leur dimension morale, voir le chapitre 5 et Bill Maurer, 2005, « Due diligence and "reasonable man," offshore », *Cultural Anthropology*, 20, 4, p. 474-505.

⁴ Entretien avec Olivier via Skype, 17 mars 2010.

avoir eu « d'âpres discussions » sur le sujet¹. On peut comprendre les préoccupations de la Banque Mondiale lorsqu'on sait qu'un certain nombre de ses projets de développement ou de conservation de la nature passés ont été sujets à des contestations de la part de riverains affectés par les interventions que des travaux en anthropologie ont parfois relatés². Elles sont d'autant plus fortes en RDC qu'en 2005 une organisation congolaise de défense des pygmées soutenue par des ONG européennes a formulé une plainte auprès de l'organisation accusée de ne pas avoir respecté ses propres exigences en matière de consultation³.

La procédure de *due diligence* entendait par conséquent responsabiliser le porteur de projet vis-à-vis des populations voisines de la future plantation tout en actant la marginalisation de ces dernières. Les « âpres discussions » débouchèrent en effet sur l'accord suivant : Novacel reversera 12% des bénéfices générés par la vente des crédits au BioCarbon Fund dans des « investissements sociaux » comprenant le fonctionnement d'un dispensaire et d'une école⁴. La prise en charge de services publics locaux par le secteur privé est courante en RDC, ainsi que dans d'autres pays en développement. Ces situations ont été favorisées par la transformation des interventions de l'aide internationale dans les années 1980-1990 qui ont encouragé une forme de privatisation des fonctions relevant traditionnellement de l'Etat⁵. Le porteur de projet doit articuler la recherche d'un profit privé avec une action publique de lutte contre la pauvreté⁶. Toutefois, la participation des populations concernées à la définition du service public en question semble avoir été limitée. A la différence de ce qui se déroule concernant les règles en matière de REDD+, l'impact social du marché du carbone sur les populations dites locales et les peuples autochtones n'a pas été un

¹ *Ibid.*

² Le travail de Michael Goldman sur la construction d'un barrage et d'aires protégées au Laos dans les années 1990 fait figure de référence : Michael Goldman, 2005, *Imperial Nature: The World Bank and struggles for social justice in the age of globalization*, New Haven, Yale University Press.

³ Voir le chapitre 3.

⁴ « Puits de carbone forestier Ibi Batéké. Etude d'impact socio-économique », mai 2009, p. 4, document transmis par l'auteur.

⁵ Voir le chapitre 5 pour une analyse plus détaillée de ces questions.

⁶ Son activité constitue par conséquent une forme « d'hybridation entre marché et développement » comme les marchés « Bottom of the Pyramid », Céline Cholez, Pascale Trompette, Dominique Vinck, *et al.*, 2010, « L'exploration des marchés BoP. Une entreprise de morale », *Revue française de gestion*, 208-209, p. 117-135., p. 118.

sujet dans les négociations du Mécanisme pour un Développement Propre qui ne comporte aucune obligation sur le sujet¹.

Les potentiels riverains de la future plantation d'Olivier ne sont pas les seuls acteurs évincés du projet, l'administration congolaise l'est également. En tant qu'émanation d'un traité soumis au droit international, on s'attendrait du Mécanisme qu'il s'adresse à des Etats, Parties à la convention. Seulement, le Protocole de Kyoto précise que des entités publiques ou privées peuvent en être les protagonistes. Des juristes y voient d'ailleurs une forme originale d'hybridation public-privé où le traité transfère à des acteurs non étatiques la capacité d'agir pour le climat². Novacel, la Banque Mondiale en tant qu'administrateur du BioCarbon Fund et Orbeo doivent alors être autorisés à participer au projet respectivement par la RDC, la France et l'Espagne. Chaque gouvernement fait acte de son détachement du projet à travers une lettre d'approbation et d'autorisation. Le gouvernement hôte indique ainsi avoir pris connaissance de l'activité qui « contribuera au développement durable », chaque pays étant libre de définir lui même le sens de l'expression³. La dépendance à une Partie d'une entreprise achetant des crédits résulte de la création par cette entreprise d'un compte au sein du compte national du pays. Orbeo enregistré en France obtient du ministère français de l'écologie une lettre qui approuve sa participation et parce que le BioCarbon Fund a ouvert un compte sous la bannière de l'Espagne, qui en est un des financeurs, c'est le gouvernement espagnol qui l'autorise⁴.

¹ Et ce malgré quelques tentatives infructueuses d'en faire un problème rapportées par I. Fry, « Twists and turns in the Jungle », art. cit., Cathleen Fogel, 2004, « The Local, the Global, and the Kyoto Protocol », dans Sheila Jasanoff, Marybeth Long Martello (dir.), *Earthly politics. Local and Global in Environmental Governance*, Cambridge MA, The MIT Press, p. 103-126. Des études ont été menées pour juger *ex post* de ces impacts, voir par exemple Emilie Boyd, Peter May, Manyu Chang, *et al.*, 2007, « Exploring socioeconomic impacts of forest based mitigation projects: Lessons from Brazil and Bolivia », *Environmental science & policy*, 10, 5, p. 419-433.

² Charlotte Streck, 2004, « New partnerships in global environmental policy: The Clean Development Mechanism », *The Journal of Environment & Development*, 13, 3, p. 295-322, et Renata de Assis Calsing, 2010, *Les contrats de droit privé et la privatisation de l'intérêt général : le cas particulier du mécanisme de développement propre du protocole de Kyoto*, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Sorbonne.

³ République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2010, « Lettre officielle d'agrément (LoA) pour une activité de projet au titre de l'article 12 du protocole de Kyoto 'Ibi Batéké degraded Savannah afforestation project for fuelwood production (Democratic Republic of Congo)' », N°1978/CAB/MIN/ECN-T/01/JEB/10, Kinshasa, 6 octobre 2010.

⁴ Entretien avec l'ancien directeur de l'environnement et de l'innovation de Suez – l'entreprise étant un des deux investisseurs dans le projet d'Olivier – aujourd'hui à la retraite, Ibi Batéké, 23 avril 2011.

Le gouvernement de la RDC qui héberge l'activité de reboisement joue un rôle éphémère dans la mise en forme du projet. Il intervient ponctuellement pour émettre une autorisation. La lettre doit émaner de son « autorité nationale désignée », une entité que tout pays voulant prendre part au mécanisme doit créer au sein de son administration¹. L'entrepreneur explique que, quand il a demandé au ministère de l'environnement une lettre d'approbation, l'autorité n'était pas « organisée »². Son projet a contribué en fait à la faire exister et il raconte avoir changé 6 fois d'interlocuteurs depuis 2004. A cette époque le responsable du service était un « italien avec un passeport diplomatique » qui fut ensuite remplacé par un « ancien agent secret ». Olivier raconte avoir obtenu l'autorisation directement du ministre de l'environnement³. La manière dont il restitue ses échanges avec le ministère congolais laisse entendre qu'obtenir l'approbation ne fut pas un moment de négociation où il dut concéder quoi que ce soit. L'absence de résistance de la part de l'autorité nationale, très peu « organisée », tout comme la manière unilatérale dont le problème des impacts sociaux semble avoir été réglé contrastent avec les contraintes exercées par les acheteurs des futurs crédits sur le porteur et son projet. En autorisant sans contrepartie l'initiative, le gouvernement congolais se défait de tout droit de regard sur ce qui sera entrepris dans la savane à 150 kilomètres de la capitale.

Le Mécanisme pour un Développement Propre fait interagir des porteurs de projets et leurs partenaires, souvent non gouvernementaux et disséminés à travers le globe, avec le Comité Exécutif représentant à Bonn le processus décisionnel international. Comme la politique d'harmonisation de l'Union Européenne examinée par Andrew Barry, l'approbation et le retrait des gouvernements est l'un des « efforts pour établir des liens qui passent au travers et interrompent les frontières nationales »⁴. Le terme frontières est entendu au sens spatial, puisque une zone de la savane congolaise participe dorénavant à l'action collective de réduction des émissions de CO₂ et se trouve liée aux autres sites hébergeant des projets producteurs de la même commodité, la tonne de CO₂ réduite, et à ceux occupés par des installations industrielles désireuses de l'acquérir. Mais il peut aussi être pris dans un sens plus métaphorique en faisant référence aux espaces institutionnels dans la mesure où la forme projet passe au travers et interrompt l'autorité gouvernementale sur l'activité d'Olivier. C'est cette marginalisation de l'appareil étatique qui est remise en question avec le cadrage

¹ Nations Unies, « Decision 17/CP.7 : Modalities and procedures... », doc. cit., p. 33.

² Discussion avec Olivier, Barcelone, 2 juin 2011.

³ C'est le directeur du développement durable et négociateur pour la RDC, qui a joué un rôle central dans l'obtention de l'accord. Nous serons amenés à le rencontrer de nouveau dans le chapitre 3.

⁴ A. Barry, « Political machines », *op. cit.*, p. 67.

national du problème de la déforestation proposé en 2005, ainsi qu'avec les processus de préparation initiés dans plusieurs pays dont la RDC sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre suivant¹.

1.2.2 UNE SURVEILLANCE REGULIERE

A travers la lettre d'approbation et l'accord concédant quelques infrastructures aux riverains, la forme projet que nous voyons progressivement se dessiner abstrait l'activité génératrice de réductions d'émissions de ce qui devient son contexte congolais, risqué et compliqué. Ces précautions prises en amont de la réalisation suffisent à sécuriser l'activité pour les acheteurs de sa future production mais pas l'action pour le climat déléguée au porteur de projet. Le Mécanisme pour un Développement Propre et ses instances de régulation instaurent pour cela un contrôle à distance. Nous avons dit de l'enregistrement qu'il s'agit d'un jugement sur pièces. La pièce principale est le Document de Description du Projet qui, comme son nom l'indique, décrit le projet et sert de candidature². C'est en raison ce qu'il annonce que le régulateur accepte l'activité, exigeant alors de son porteur qu'il se conforme à ce qui y est prévu.

Pour exercer ce pouvoir de supervision sans bouger de Bonn, le Comité Exécutif recourt à des auditeurs mobiles. Le Mécanisme est organisé selon un mode d'évaluation par une tierce partie qui audite les activités³. Le porteur de projet ne communique jamais directement avec le comité. Lorsqu'il soumet son initiative à enregistrement, il contacte un auditeur indépendant, un bureau de certification qui a été au préalable accrédité par le régulateur. L'auditeur évalue l'activité à venir selon la présentation qu'en fait le Document de Description du Projet. Le document rend le projet « auditable » pour reprendre l'expression de Michael Power⁴. Le « rituel de vérification » est sanctionné par la rédaction d'un rapport de validation, à partir duquel le régulateur prend sa décision d'enregistrer le projet. L'établissement de la version définitive du rapport est fréquemment précédé d'aller-retour entre l'auditeur et le porteur de projet qui prend en compte des demandes de correction. Alors que la première version du

¹ Voir respectivement les chapitres 1, 3 et 5.

² Nous nous sommes déjà référés à plusieurs reprises à celui du projet congolais, Nations Unies, « Ibi Batéké », doc. cit. A propos des étapes auquel un projet doit se soumettre voir Nations Unies, 2014, « Procédure – Clean development mechanism project cycle procedure », Version 06.0, CDM-EB65-A32-PROC (il s'agit de dernière version en date, différente de celle en vigueur lors des faits restituée mais similaire concernant les éléments évoqués ici).

³ Nations Unies, « Decision 17/CP.7 : Modalities and procedures... », doc. cit., p. 32-38.

⁴ Michael Power, 1997, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press.

document est soumise par Olivier en novembre 2009 à Ernst & Young, le rapport de validation est publié en décembre 2010, soit plus d'un an après¹. Les organismes accrédités sont sollicités à plusieurs reprises durant l'existence d'un projet. Après avoir vérifié sa conformité aux exigences de l'enregistrement, ils s'assurent que ce sur quoi les protagonistes de l'activité se sont entendus avec le régulateur est bien mis en œuvre. Une fois qu'il commence à mettre en œuvre l'initiative et en mesure les émissions ou le stock de carbone – via une méthode préalablement présentée dans le Document de Description du Projet –, le porteur embauche en effet un autre auditeur, différent de celui qui l'a validé, pour vérifier ce qu'il a entrepris. Il peut le faire autant de fois qu'il souhaite générer des crédits carbone. L'auditeur produit un rapport de vérification accompagné d'une certification écrite². C'est à nouveau au comité exécutif d'attribuer aux participants les réductions d'émissions certifiées et échangeables³.

L'auditeur, qui sert de vecteur par lequel le Comité Exécutif contrôle à distance et canalise le projet, ne prend jamais de décision. Ses rapports se contentent d'émettre un avis adressé au régulateur qui décide d'enregistrer ou créditer le projet. Lorsqu'Olivier sollicite Ernst & Young, le cabinet est fraîchement accrédité. L'auditeur parisien semble avoir fait, selon le porteur, « un peu de zèle » pour s'assurer de la validation par le Comité de sa propre validation du projet⁴. Il arrive, en effet, que le régulateur contredise l'audit et n'enregistre pas le projet malgré un rapport de validation positif. Le risque de voir leur validation invalidée de la sorte invite les auditeurs à être méticuleux, en particulier ceux dont l'accréditation est récente. Le choix étant laissé libre aux porteurs, la quarantaine d'auditeurs autorisés est en concurrence dans l'accès aux projets. Maintenir son accréditation et avoir une bonne réputation en termes de nombre d'enregistrements constituent pour eux un enjeu économique.

Si le Mécanisme ne comporte pas de surveillance systématique des actions de l'auditeur de la part du régulateur, ce dernier tente tout de même d'en exercer une en annonçant des *spot check*⁵. L'indépendance des auditeurs est ainsi contrebalancée par le maintien d'une menace qui revendique son caractère arbitraire : le contrôle imprévu de leur activité. Suite à un de ces contrôles, deux des principaux auditeurs accrédités furent temporairement suspendus. Les raisons invoquées étaient, dans un cas, la signature de

¹ Discussion avec Olivier, Barcelone, 2 juin 2011 et Ernst & Young, 2010, « Ibi Batéké degraded savannah afforestation project for fuelwood production (Democratic Republic of Congo) », Validation Report, 1 décembre 2010.

² Nations Unies, « Decision 17/CP.7 : Modalities and procedures... », doc. cit., p. 40-41

³ *Ibid.*, p. 41.

⁴ Discussion avec Olivier, Ibi Batéké, 22 avril 2011.

⁵ Nations Unies, « Decision 17/CP.7 : Modalities and procedures... », doc. cit., p. 31.

plusieurs rapports de validation sans évaluation des projets et, dans l'autre, des lacunes dans les compétences des employés¹. En mars 2010, TÜV SÜD, un autre auditeur important, est à son tour en *spot check*². La mise à l'épreuve du certificateur allemand, dont la réputation dans le monde des projets carbone est d'être « tatillon », est un véritable événement dans la mesure où de son travail dépendent plusieurs dizaines de projets en cours d'évaluation³. La possibilité que s'est donnée le régulateur de procéder à des contrôles imprévus est contestée par des acheteurs de crédits. Chez Orbeo, on considère que « ce n'est pas acceptable » dans une « logique de business privé », où il y a des achats à termes sur lesquels reposent des montages financiers et la viabilité d'entreprises⁴. Or, si l'auditeur à qui ces acteurs ont confié l'évaluation de leur initiative est suspendu, les projets sont bloqués.

L'existence des crédits que s'échangent Olivier, le fonds de la Banque Mondiale et le courtier français dépend de l'enregistrement du projet – obtenu en 2011 –, puis de la vérification de sa réalisation, autrement dit d'un ensemble d'actes de la part des auditeurs et du Comité Exécutif sur ces auditeurs. Nous avons vu que dans la mise en forme d'une activité productrice d'une commodité commercialisable, le porteur de projet se soumet aux exigences de ses acheteurs. En revanche, face au régulateur du marché qui sanctionne la création du bien échangé, les deux protagonistes de la transaction sont en position de vulnérabilité. L'audit constitue le moyen principal par lequel le Comité suit à distance les projets en jugeant d'abord de la conformité de la candidature et ensuite de sa réalisation. Il doit donc s'assurer de la fiabilité du jugement effectué. Condamnée par les professionnels du trading, l'intempestivité des contrôles lui permet de maintenir son autorité. Le régulateur est capable de sacrifier de potentiels profits, de mettre en péril des projets, leur porteur et les acheteurs déjà enrôlés, et ce en

¹ Les deux auditeurs sont Det Norsk Veritas (DNV) et Société Générale de Surveillance (SGS). Voir respectivement Nations Unies, 2008, « Annex 2 - List of non-conformities of DNV Certification AS », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Fourty fourth meeting – Report*, CDM-EB-44, Poznan, 26-28 novembre 2008, et Nations Unies, 2009, « Annex 2 – SGS United Kingdom Ltd. Details of non-conformities and identified corrective actions », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Fourty ninth meeting – Report*, CDM-EB-49, Bonn, 8-11 septembre 2009.

² Nations Unies, 2010, « Annex 2 – TÜV SÜD industry service GMBH. Modalities of suspension », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Fifty third meeting – Report*, CDM-EB-53, Bonn, 22-26 mars 2010. TÜV SÜD sera suspendu, ainsi que l'auditeur coréen KEMCO, voir Michael Szabo, 2010, « U.N. panel suspends two more carbon emissions auditors », *Reuters*, London, 26 mars 2010.

³ Le terme est employé par un membre d'ONF international, note de terrain, Barcelone, 1 juin 2011.

⁴ Entretien avec l'originateur d'Orbeo, Paris, 18 janvier 2010. Voir aussi Michael Szabo, 2010, « Suspended carbon firms want clarity on U.N. rules », *Reuters*, London, 30 mars 2010.

raison du non respect de ses propres exigences établies au nom de la lutte contre le changement climatique. Le cahier des charges qui oriente la conception d'un agencement marchand conforme à une « logique de business privé » est en tension avec celui qui vise à assurer que l'agencement constitue aussi une action environnementale¹.

Entre le milieu des années 2000, quand le porteur de projet dit avoir vu une opportunité dans le marché carbone, et son enregistrement en février 2011, l'activité anticipée par Olivier a changé. Il ne s'agit plus d'investir dans des techniques sophistiquées de carbonisation, mais de planter des arbres qui stockeront avant tout du carbone. La mise en forme de son initiative commence par les exigences des acheteurs des futurs crédits réclamant par exemple une formalisation des droits de propriété, ainsi que la garantie que les riverains bénéficieront financièrement des revenus. Ce processus de mise en forme du projet qui attribue à Olivier de nombreuses responsabilités est aussi un processus d'abstraction par lequel la réalité de la RDC, un pays récemment sorti de guerre, où la population est dans le besoin et l'administration peu organisée, est peu à peu évacuée. A travers le titre foncier, son homologue coutumier, la procédure de *due diligence* et la lettre d'approbation du gouvernement, la RDC devient un contexte qui ne devrait pas affecter le projet et ses transactions financières ainsi sécurisés. L'extraction de l'activité alors réduite à quelques acteurs, le porteur et ses clients, de son environnement et ses imprévus est poursuivie par le système d'audit du mécanisme qui régulièrement vérifiera que ce qui a été initialement accepté lors de la candidature, et que nous allons à présent décrire, est bien mis en œuvre.

2. Un projet climatiquement désirable

Nous allons continuer notre analyse de la forme projet en entrant dans le contenu du Document de Description de Projet. Le processus d'abstraction décrit précédemment permet de faire de la feuille de papier un « espace de calcul » au sens où le définissent

¹ Alors que le marché du carbone est censé articuler les deux, à l'instar du commerce équitable et son articulation entre économie domestique et commerce global. Ronan Le Velly, 2006, « Le commerce équitable: des échanges marchands contre et dans le marché », *Revue française de sociologie*, 47, 2, p. 319-340.

Michel Callon et Fabian Muniesa¹. Calculer signifie à la fois recourir à des formalismes mathématiques mais aussi établir des distinctions, imaginer des cours d'action et évaluer leurs conséquences. Le processus nécessite donc au préalable un acte de détachement des entités à prendre en compte en vue de pouvoir les associer, combiner, comparer et obtenir de ces manipulations un résultat. Nous montrerons que dans cet espace de calcul trois opérations sont effectuées : une planification précise de l'activité, la construction de contrefactuelles et une quantification des réductions d'émissions escomptées. Ces calculs qui se succèdent établissent tous les trois des rapports avec l'avenir, conférant au document sa capacité à être l'un des moyens de contrôle de la réalisation du projet par le régulateur². Nous verrons que ce dernier met d'ailleurs à disposition des porteurs de projet des méthodes standard. Larry Lohmann, dont nous avons déjà évoqué les critiques à l'encontre du marché du carbone, estime que ces conventions simplificatrices ne peuvent fidèlement représenter la contribution au climat d'un projet³. Comme une foule d'éléments est évincée du cadrage visant à rendre calculable, les résultats sont inévitablement faux. Avoir à l'esprit cette critique, qui instaure comme référence de vérité un certain mode d'administration de la preuve, nous permettra de remarquer que les conventions du Mécanisme, qui en créant de la régularité entre les projets dessinent ce que Barry appellerait une « zone technologique », associent un savoir scientifique sur les propriétés biophysiques des arbres, par exemple, à d'autres contraintes et modes de raisonnement⁴.

2.1 S'accorder sur un scénario précis où le porteur maîtrise une activité et un espace

2.1.1 CADRAGE SPATIO-TEMPOREL ET RESPECT DES DEFINITIONS

Le travail de rédaction du Document de Description du Projet débute pour Olivier en 2008 parallèlement aux négociations contractuelles restituées dans la partie précédente. La candidature est censée présenter l'activité qui sera entreprise. L'une des premières opérations exigées pour cela par le formulaire est le cadrage spatio-temporel du champ

¹ M. Callon, F. Muniesa, « Les marchés économiques comme... », art. cit. p. 194.

² Nous devons l'expression « établir des rapports avec l'avenir » à L. Thévenot, « Les investissements de forme », art. cit.

³ L. Lohmann, « Marketing and making carbon dumps », art. cit., voir aussi Larry Lohmann, 2011, « The endless algebra of climate markets », *Capitalism Nature Socialism*, 22, 4, p. 93-116.

⁴ A. Barry, « Political machines », *op. cit.*

d'action du porteur de projet et une démonstration de sa capacité à maîtriser cet espace qu'il reboisera¹.

Le document fait du projet une action doublement circonscrite, dans le temps et dans l'espace. Identifier précisément la localisation permet « l'identification unique » de l'activité². Pour les projets de reboisement, l'information spatiale est d'autant plus essentielle car tous les arbres qui entrent dans les « frontières du projet » seront mesurés et pourront générer des crédits carbone. La plantation d'Olivier prend la forme d'un pentagone irrégulier où chaque sommet est indiqué par un couple de coordonnées latitudinale et longitudinale³. Obligatoire, la délimitation physique est définitive. Une initiative où des acteurs et des zones à reboiser s'agrègent dans le temps ne peut pas être un projet du mécanisme⁴. Par la délimitation temporelle, le porteur indique alors les dates de début et de fin de l'activité qui se déroulera dans l'espace circonscrit⁵. Durant cette « période de comptabilisation », trente ans (de 2008 à 2037) pour la plantation de Novacel, elle sera un projet carbone où des réductions d'émissions peuvent être vérifiées et certifiées⁶. Le formulaire demande ensuite d'identifier l'entité qui agira dans ce cadre là et le maintiendra. Les frontières du projet doivent donc circonscrire un espace maîtrisé. Une telle maîtrise est démontrée par l'existence de droits de propriété et par la capacité du porteur de projet à prouver l'absence de fuites. Les fuites désignent les émissions potentiellement engendrées par l'activité en dehors de l'espace physique où elle est mise en œuvre et qui fait l'objet d'un suivi. Comme dans la dynamique cadrage-débordement examinée par Michel Callon, intégrer des externalités, ici des émissions industrielles compensées via des projets, se traduit par des opérations de circonscription créant des débordements non pris en compte⁷.

¹ Nations Unies, « Ibi Batéké », doc. cit., p. 4-7, 31.

² *Ibid.*, p. 4.

³ *Ibid.*, p. 6-7.

⁴ Eco Carbone, un porteur de projet français, envisageait ainsi de mettre en œuvre une activité de reboisement au Mali et au Niger où des paysans participeraient au fur et à mesure. Inclure des terres et des acteurs au cours du projet n'est pas possible dans le mécanisme et le projet ne fut pas validé. Entretien avec une représentante d'Eco Carbone, Paris, 25 février 2010.

⁵ Nations Unies, « Ibi Batéké », doc. cit., p. 31.

⁶ Le porteur de projets forestiers doit opter pour l'un des deux intervalles possibles, 20 ou 30 ans. Quand celle des activités énergétiques est fixée à sept ans, la durée des projets de reboisement est plus longue en raison du temps nécessaire aux arbres pour croître et accumuler suffisamment de carbone. Cela soulève le problème du maintien du mécanisme dont l'existence est garantie jusqu'en 2012, la fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto (voir le chapitre 1).

⁷ M. Callon, « An essay on framing... », op cit..

Nous avons vu dans le chapitre 1 que les fuites ont servi d'argument à l'exclusion de la conservation forestière du Mécanisme pour un Développement Propre. Préserver les forêts tropicales par des projets semblait ne pouvoir engendrer qu'une foule de débordements et restreindre l'éligibilité au reboisement visait à minimiser ce risque. Le porteur d'un projet forestier doit alors, soit justifier que sa plantation n'engendrera pas de fuites, soit les identifier et étendre le cadrage des mesures pour inclure les externalités dans ses calculs. Le régulateur propose des modes de raisonnement afin de guider la démonstration. Il identifie, par exemple, le déplacement d'activités agricoles comme l'un des facteurs principaux de fuites pour les projets forestiers¹. En quittant le lieu non boisé où elles sont pratiquées, elles peuvent encourager du déboisement et donc des émissions en dehors de la zone du projet. Olivier justifie par conséquent le fait de ne pas étendre sa surveillance au delà de l'espace du projet en expliquant qu'il n'y a pas d'agriculture sur le plateau des Batéké, ce que l'auditeur mobile vérifie de *visu* lors de la validation². Après avoir démontré de la sorte que son activité ne produira pas d'effets négatifs non mesurés, l'entrepreneur doit également assurer que son projet est prémuni contre d'autres aléas tels que la menace de l'intégrité physique des arbres plantés. Parce que la possibilité d'un incendie mettrait en péril la contribution climatique du projet, l'organisation physique de la plantation prend la forme d'un quadrillage qui sépare chaque parcelle de sa voisine par un large couloir non boisé. Ces pare feux devraient empêcher un incendie déclaré dans une parcelle de se propager aux autres³.

L'ensemble de ces précautions – la délimitation des frontières du projet, la démonstration de l'absence de fuite et la création de pare feux – visent à garantir que l'activité de reboisement constitue un bénéfice environnemental attribuable à Olivier, propriétaire de cet espace clos et sécurisé. Mais prévoir de planter des arbres ne signifie pas forcément reboiser. Toujours en vue de certifier qu'il est bien l'initiateur d'une action pour le climat, il lui faut prouver qu'avant son intervention il n'y avait pas de forêt. Or, ce qu'est une forêt et ce que signifie reboiser ont été définis par le décideur

¹ Nations Unies, 2008, « Annex 12 – Revision of approved methodological 'Tool for estimation of GHG emissions related to displacement of grazing activities in A/R CDM project activity', Version 02 », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Thirty ninth meeting – Report*, CDM-EB-39, Bonn, 14-16 mai 2010. Nous serons amenés à citer d'autres « outils » de ce type. Ils sont articulés au sein de ce que le Mécanisme appelle une « méthodologie » et qui, dans le cas du projet examinée ici, est la suivante : Nations Unies, 2009, « Annex 14 – Approved consolidated afforestation and reforestation baseline and monitoring methodology AR-ACM0001 'Afforestation and reforestation of degraded land' », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Fourty sixth meeting – Report*, CDM-EB-46, Bonn, 23-25 mars 2009.

² Nations Unies, « Ibi Batéké », doc. cit., p. 21-22.

³ *Ibid.*, p. 13-14, 17.

collectif au début des années 2000¹. A l'époque, certains représentants suggérèrent de laisser chaque pays libre de concevoir une définition qui lui conviendrait. En désaccord avec ces suggestions libérales, quelques pays défendaient au contraire la création d'une définition permettant de discriminer les monocultures de forêts plus riches en diversité biologique². Une définition relativement simple et souple fut finalement élaborée :

A forest is a minimum area of land of 0.05-1.0 hectares with tree crown cover (or equivalent stocking level) of more than 10-30 per cent with trees with the potential to reach a minimum height of 2-5 meters at maturity in situ.³

La définition se décline en trois paramètres : la superficie, la densité d'arbres et leur taille. Elle ne fait pas de différence entre une plantation et une forêt déjà sur pied⁴. Une plantation ordonnée dans des parcelles carrées est une forêt au sens des négociations et donc du Mécanisme pour un Développement Propre, à condition que la hauteur des arbres dépasse un certain seuil, de même que leur densité et la superficie boisée. Chaque pays peut déterminer les valeurs minimales de ces trois variables dans l'intervalle fixé collectivement. En RDC, la définition générique est traduite par 30% de couverture forestière, au moins sur 0,5 hectares pour des arbres d'une hauteur minimale de trois mètres.⁵ Etant donné la hauteur atteinte en général par les espèces qu'il envisage de planter ainsi que la superficie et la densité prévue, la future plantation d'Olivier devrait devenir sans problème une forêt.

Néanmoins, expliquer dans le Document de Description du Projet que l'on va faire croître des arbres selon les paramètres nationaux ne suffit pas à montrer qu'il s'agit d'une action de reboisement. Planter équivaut à reboiser, toujours selon le décideur

¹ I. Fry, « Twists and turns in the jungle », art. cit., p. 162.

² Entretien avec un fonctionnaire du ministère français des Affaires étrangères qui fut négociateur pour la France à l'époque, Paris, 10 février 2010.

³ Nations Unies, 2001, « Decision 11/CP.7 : Land use, land-use change and forestry – Annexe. Definitions, modalities, rules and guidelines relating to land use, land-use change and forestry activities under the Kyoto Protocol », dans Conférence des Parties, *Part two : Actions taken by the Conference of the Parties – Volume I – the Marrakech Accords*, Marrakech, 29 octobre – 10 novembre 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.1, p. 58. Notons, au passage, qu'aucun texte de la Conférence des Parties ne définit ce qu'est un arbre.

⁴ Ce que critiquent de nombreuses ONG environnementales dont les contestations sont relayées par des travaux académiques où la définition est taxée de « simplification de la nature », voir C. Fogel, « The Local, the Global and the Kyoto Protocol », *op. cit.* et K. Bäckstrand, E. Lövbrand, « Planting trees to mitigate climate change », art. cit.

⁵ République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2008, « Définition nationale de la forêt en RDC », N5094/CAB/MIN/ECN-T/JEB/08, Kinshasa, 22 octobre 2008.

collectif, si la zone ne constituait pas une forêt depuis au moins 1990¹. La définition tente ainsi d'empêcher que des zones de forêts déjà sur pied soient l'objet de déforestation pour être reboisées grâce à des espèces à croissance rapide. Afin de démontrer cela, Olivier utilise un moyen de visualisation : des images satellites provenant de Landsat, le programme de télédétection de la NASA dont les archives sont publiques². Le document en présente trois, datées de 1987, de 2001 et de 2005 qui montrent l'absence de couvert forestier³. La visite de terrain d'Ernst & Young lors la validation vise ensuite à vérifier *de visu* que la zone est effectivement non boisée. Le constat est même enrichi de témoignages locaux. Olivier explique que lors de sa visite, l'auditeur s'est enquis auprès du « Chef Labi », un des chefs coutumiers de qui l'entrepreneur a obtenu le droit de s'approprier les terres du projet, s'il y avait de la forêt avant 1990⁴. Ce dernier lui aurait répondu sans détour « Ben oui ! ». Olivier ajoute que le Chef Labi s'est empressé de demander aux auditeurs si eux, « les types de la Banque Mondiale », n'avaient pas « quelque chose à donner pour un projet d'élevage ». L'anecdote se moque du scrupule de l'auditeur qui cherche à s'assurer que le porteur et sa plantation peuvent être considérés comme contribuant à la réduction des émissions de CO₂ de l'atmosphère. Elaborer une candidature dans les formes du mécanisme représente une charge de travail qu'Olivier juge extrêmement lourde et cette précaution supplémentaire lui paraît presque indécente⁵.

2.1.2 L'ACACIA, UN BON INVESTISSEMENT

Non seulement l'espace circonscrit physiquement dans le Document de Description du Projet qui sert de candidature au Mécanisme doit ne pas avoir été boisé et être maîtrisé par le porteur de projet, mais la forêt qui devrait y voir le jour doit également être planifiée. Son organisation est décrite à la fois au niveau macroscopique de l'arrangement géométrique et à un niveau de détails plus fin, arbre par arbre dans

¹ Nations Unies, « Decision 11/CP.7 : Land use... », p. 58. 1990 est la date à laquelle le GIEC publie son premier rapport sur le changement climatique. Il est conventionnellement admis que l'année marque le début d'une prise de conscience internationale concernant le climat.

² Il suit en cela les consignes d'un des outils du Mécanisme, Nations Unies, 2007, « Annex 18 – Procedures to demonstrate the eligibility of lands for afforestation and reforestation CDM project activities », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Thirty fifth meeting – Report*, CDM-EB-35, Bonn, 17-19 octobre 2007.

³ Nations Unies, « Ibi Batéké », doc. cit., p. 25-28.

⁴ Discussion avec Olivier, Ibi Batéké, 22 avril 2011.

⁵ L'anecdote invite aussi à interroger ce que représente pour le « Chef Labi » une forêt. Selon Olivier le vieil homme faisait allusion aux arbres qui bordent les cours d'eau sillonnant le plateau et qui tiennent lieu de forêt aux populations de cette région savanicole.

chaque parcelle. Décrire cette forêt à venir signifie planifier le rythme de plantation et de coupe et donc les faits et gestes du porteur de projet pendant une longue durée, tant que son activité est un projet carbone.

Le document décrivant le projet d'Olivier détaille minutieusement les actions de l'entrepreneur sur les 4200 hectares et durant les 30 prochaines années. Les règles du Mécanisme pour un Développement Propre requièrent en effet de planifier à long terme la gestion de la plantation, mais :

« Evidemment, c'est très difficile de se projeter sur une période si longue, et notamment en termes d'itinéraire technique, parce qu'il peut y avoir des avancées scientifiques techniques [...] qui font que telle variété d'eucalyptus finalement devient moins compétitive que telle autre, que la technique en pépinière change, que l'écartement optimal des arbres finalement n'est pas celui qu'on avait initialement choisi. »¹

La personne qui s'exprime ici est un agronome de formation qui travaille pour ONF international, un bureau d'étude français dont l'une de ses principales activités est l'enregistrement de projets forestiers au Mécanisme². Olivier l'a embauché grâce aux subventions d'un programme onusien visant à promouvoir la mise en place de projets carbone en Afrique, ce qui témoigne du statut encore hybride de son activité entre initiative commerciale et bénéficiaire de l'aide publique internationale³. Lorsque le consultant insiste sur la difficulté à élaborer un « itinéraire technique » à long terme, il ajoute que ce travail d'anticipation rencontre chez les porteurs de projets une forte réticence puisqu'il empêche la possibilité d'ajuster en fonction d'éventuels imprévus, qu'ils soient négatifs ou positifs.

Afin de permettre au régulateur de contrôler à distance les projets déployés sous son autorité à travers le globe, le plan inscrit dans le Document de Description du Projet restreindra Novacel dans sa capacité à répondre aux résistances rencontrées dans la réalisation de son activité. Le document indique pour chaque année, de 2008 à 2037, les opérations qui seront effectuées : boiser, couper, reboiser. La superficie en termes d'hectares est mentionnée, de même que l'espèce et les parcelles⁴. Une fois enregistré,

¹ Entretien avec un consultant d'ONF international, Paris, 15 mars 2010.

² Nous avons rencontré quatre employés d'ONF international. Nous utiliserons ici principalement les propos du consultant chargé de la mise en forme du projet d'Olivier.

³ Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 2011, « Projet Ibi Batéké. Analyse des opportunités de réplcation dans les pays d'intervention de CASCADe situés dans le bassin du Congo (Cameroun, Gabon, RD Congo) », *Brochure CASCADe*, mai 2011.

⁴ Nations Unies, « Ibi Batéké », doc. cit., p. 18-20.

le projet devra suivre ce chemin devenu non négociable. La force contraignante de l'itinéraire technique résulte de l'organisation du Mécanisme qui limite la réactivité de l'entrepreneur. Comme dans l'organisation planifiée analysée par Nicolas Dodier, il tente d'« aligner aussi loin que possible des conduites sur des scripts »¹. L'indétermination est résiduelle et le grain du contrôle relativement petit étant donné que même les espacements entre arbres sont planifiés. L'instance planificatrice et l'exécutant sont une seule et même personne : Olivier, pris à des moments temporels différents. Canalisé par une série de dispositifs – le plan, l'itinéraire technique, l'enregistrement, les audits – l'entrepreneur devra suivre son propre scénario élaboré en collaboration avec le bureau d'étude, expert de ce travail d'anticipation coercitive².

Le Document de Description du Projet décrit une vision du futur. S'il est dénué de toute référence au chiffre d'affaire et aux coûts du projet, à la différence d'un business plan, par exemple, l'organisation de la plantation qu'il projette résulte d'une réflexion financière sur la viabilité du projet pensé comme une véritable entreprise³. Le document d'Olivier indique que les 4200 hectares seront reboisés de 2008 à 2012 principalement avec des acacias, quelques eucalyptus et des pins. Certaines parcelles seront par ailleurs associées à de la culture de manioc. Le régulateur n'est pas l'auteur d'un tel choix. Rien dans ses règles ne prescrit un certain type de reboisement. Privilégier l'acacia répond à une exploration des marchés, le marché international du carbone mais aussi celui du charbon de bois à Kinshasa. Voici la manière dont Olivier lie ses différentes activités commerciales à la conception de son puits de carbone :

« L'objectif n°1 c'est d'abord la production de bois énergie sur du temps le plus court possible. Cette production de bois énergie est directement liée à l'objectif de stockage de CO₂. Là aussi, les plus grandes quantités possibles, dans le moins de temps possible et, pour réussir ça, on doit travailler avec des essences à croissance rapide. C'est ce qui a déterminé le choix de l'acacia. Les autres espèces secondaires exotiques, genre eucalyptus et pins, rentrent aussi pour des critères de croissance rapide et de stockage de CO₂, avec un autre

¹ Nicolas Dodier, 1995, *Les hommes et les machines: la conscience collective dans les sociétés technicisées*, Paris, Editions Métailié, p. 103.

² On remarque bien ici l'inversion par rapport au cas du marché funéraire de Trompette où c'est le client qui est capté par la proximité spatiale des chambres mortuaires du lieu de décès, par le flou et la continuité entre les institutions, par l'urgence à laquelle répond le personnel médical, etc., P. Trompette 2005, « Une économie de la captation », art. cit.

³ Liliana Doganova, Marie Eyquem-Renault, 2009, « What do business models do? Innovation devices in technology entrepreneurship », *Research Policy*, 38, 10, p. 1559-1570.

objectif cette fois-ci, qui est la production de bois de service et de bois d'œuvre sur des cycles plus longs. »¹

L'entrepreneur souhaite toujours produire du charbon de bois. Le Mécanisme pour un Développement Propre autorise des projets visant à fabriquer une ressource énergétique émettrice de CO₂. Etant donné le calcul du gain carbone – tout arbre coupé est déduit du stock crédité – l'effet sur l'atmosphère du charbon de bois est considéré comme pris en compte. L'objectif initial de Novacel dans les années 1990 est dorénavant articulé à celui de stocker du carbone et, à plus long terme, à la production de grumes. Le choix des espèces et de leur proportion répond à ces visées commerciales : principalement des acacias pour le charbon de bois, des eucalyptus et des pins pour le bois d'œuvre.

L'acacia mis à l'honneur dans la future plantation représente une bonne option en termes de stockage de carbone car l'espèce croît relativement vite et son bois est relativement dense. Les deux paramètres sont souvent antagonistes. Un bois dense croît en général plus lentement qu'un bois peu dense. En expliquant cela, l'agronome d'ONF international ajoute qu'on « peut difficilement trouver quelque chose de mieux », sauf les eucalyptus qui pousseront probablement plus rapidement². Cependant,

« Après on va buter sur des questions de rentabilité économiques [car] l'eucalyptus va être exploité avec un rythme beaucoup plus faible que les acacias. Donc ça veut dire que les entrées d'argent pour le développeur de projet seront plus espacées, ce qui n'est pas forcément soutenable pour lui »³.

Si le projet ne visait qu'à stocker du carbone, il eût été préférable de ne choisir que de l'eucalyptus mais, dans la mesure où il doit déboucher sur une entreprise rapidement viable et soutenable à long terme, l'acacia est un meilleur choix. L'existence d'un projet au sens du Mécanisme pour un Développement Propre est forcément temporaire. L'entrepreneur n'a sécurisé que deux ventes de réductions d'émissions. Les revenus de ces transactions ne constituent pas un flux durable d'argent qui pourrait soutenir l'existence d'une entreprise. Mais l'acacia est préféré à l'eucalyptus pour une raison additionnelle : sa capacité à fertiliser le sol. Le business plan du projet indique une activité économique qui passe inaperçue dans le Document de Description du Projet parce qu'elle est anecdotique d'un point de vue stockage de CO₂. Il s'agit de la culture du manioc sur certaines parcelles. Or, l'expert d'ONF international explique que

¹ Entretien avec Olivier via Skype, 17 mars 2010.

² Entretien avec un consultant d'ONF international, Paris, 15 mars 2010.

³ *Ibid.*

l'acacia est « une essence fixatrice d'azote »¹. En grandissant l'arbre fertilise localement le sol peu propice à la culture, une qualité importante pour le projet d'Olivier dont le montage financier tient à la possibilité de générer à court terme des revenus par la commercialisation de farine de manioc.

Opter pour une quasi monoculture d'acacias résulte donc d'arbitrages économiques où s'articulent, sans friction cette fois-ci, recherche de rentabilité et contribution à la lutte contre le changement climatique. A l'horizon 2020, le projet devrait générer trois principaux flux monétaires qui se succéderont dans le temps : les revenus du manioc (50%), puis ceux des crédits carbone (30%) et enfin de la commercialisation du charbon de bois (20%)². A cela s'ajoutera au delà, la vente de bois d'œuvre. Sans les détailler, la candidature au Mécanisme stabilise la succession des actions qui repose sur ces projections financières évaluées par l'auditeur Ernst & Young lors de la validation de l'activité. Si la documentation soumise ensuite au régulateur et rendue publique sur le registre n'explicite pas ce souci de rentabilité économique, elle met tout de même en valeur le choix de la culture principale qui est peu risqué. Le document explique que, sur le plateau des Batéké non loin de la zone du projet, une plantation d'acacias de 8000 hectares initiée dans les années 1990 produit aujourd'hui encore du charbon de bois³. Selon l'agronome d'ONF international « l'expérience montre que ça marche bien, donc *a priori* c'est pas trop risqué de planter de l'acacias »⁴. L'argument du faible risque vise à convaincre de la faisabilité du projet dans le contexte local, étant donné, par exemple, la qualité du sol. Cette exigence de réalisme du projet, que l'on peut comprendre comme un moyen de s'assurer en amont que le plan établi pourra être suivi, incite à répliquer des initiatives déjà mises en œuvre.

Le projet, mis en forme par le formulaire et son exigence de planification, est une affaire de techniques, d'espèces plantées et de fréquence de reboisement. Tandis que la procédure de *due diligence* menée par la Banque Mondiale responsabilisait le porteur de projet en garantissant qu'il alloue une partie de ses revenus à des investissements sociaux, les attentes du régulateur sur ces questions sont faibles. Certes, le document mentionne les bénéfices socio-économiques du projet. Mais l'information n'occupe que deux pages et Olivier traduit ces bénéfices en nombre d'emplois créé par Novacel : 25 postes fixes et environ 300 emplois saisonniers en moyenne par an, dont les salaires ne

¹ *Ibid.*

² Le business model du projet est présenté dans une étude effectuée par ONF international Clément Chenost, Yves-Marie Gardette, Julien Demenois, *et al.*, 2010, *Les Marchés du carbone forestier. Bringing forest carbon projects to the market*, ONF International, p. 164-167.

³ Nations Unies, « Ibi Batéké », doc. cit., p. 12.

⁴ Entretien avec un consultant d'ONF international, Paris, 15 mars 2010.

sont pas révélés¹. Un projet au sens du Mécanisme pour un Développement Propre ne cible donc pas l'épanouissement des populations tékés, ni la préservation d'une zone riche en diversité biologique. C'est avant tout une question de carbone séquestré ou carbonisé et, dans les deux cas, vendu. Cette forme de technicisation du changement climatique et des actions menées pour y répondre, qui a été critiquée par des travaux académiques, est lentement mise en débat au sein du processus décisionnel international avec l'émergence du problème de la déforestation tropicale². Le chapitre 1 a en effet montré que la question du respect des droits des peuples autochtones ainsi que celle de la protection des forêts dites naturelles ont été intégrées dans l'esquisse des règles en matière de REDD+. Dans le marché du carbone du Protocole de Kyoto, où une série d'opérations cherchent au contraire à abstraire l'activité productrice de réductions d'émissions de son contexte national, ce type de préoccupations n'est pas pertinent.

2.2 Comparer le projet au seul monde alternatif possible mais indésirable

2.2.1 LE « SCENARIO DE REFERENCE »

Le Document de Description du Projet joue un rôle central dans l'enregistrement du projet, non seulement parce qu'il planifie les futures actions d'Olivier

mais aussi parce qu'il démontre que son projet est mieux que ce qui se serait passé sinon. Pour saisir les raisons d'une telle exigence il faut se souvenir de l'objectif du Mécanisme de Développement Propre. L'instrument économisateur s'adresse aux pays industrialisés engagés à respecter des limitations de leurs émissions de gaz à effet de serre. Ils peuvent pour cela acheter des quotas que d'autres pays parvenant à diminuer leurs émissions mettent en vente ou des réductions d'émissions issus de projets du Mécanisme. Pour que celles-ci puissent être jugées équivalentes à une réduction des émissions à la source, il faut établir un « scénario de référence » représentant ce qui se serait passé sans la réalisation du projet³. Ce dernier doit donc être une action qui fera advenir un futur plus désirable pour l'atmosphère que ce qui se serait passé sinon. Aux côtés de la gestion des fuites et de la formalisation de la définition de ce que signifie

¹ Nations Unies, « Ibi Batéké », doc. cit., p. 80.

² Voir C. Fogel, « The Local, the Global and the Kyoto Protocol », *op. cit.*, et sur la question de la technicisation voir le chapitre 4.

³ Nations Unies, « Protocole de Kyoto », doc. cit., p. 13 et Nations Unies, « Decision 17/CP.7 : Modalities and procedures... », doc. cit., p. 37-38.

reboiser, cette exigence contribue à faire de la plantation d'acacia un effort qui mérite d'être rétribué par la création de crédits carbone échangeables.

Tout porteur de projet doit montrer que son projet et ses réductions d'émissions sont additionnels, c'est-à-dire que, sans l'enregistrement au Mécanisme et l'opportunité économique de créer et vendre des crédits, l'activité n'aurait pu être réalisée et les émissions n'auraient pas été réduites. Il doit pour cela établir ce qui adviendrait sur l'espace physique circonscrit en l'absence de son projet. Ce scénario de référence représente un état du monde possible où son projet n'existe pas. Ce qui s'y passe en termes d'émissions et de stockage de CO₂ sera comparé à la séquestration engendrée par le projet et mesurée durant sa mise en œuvre. L'effort démonstratif à fournir est codifié et, comme les autres projets de reboisement, le document rédigé par Olivier utilise « l'outil combiné pour identifier le scénario de référence et démontrer l'additionnalité dans un projet de B/R [boisement/reboisement] ».¹ L'outil effectue simultanément deux opérations : « identifier le scénario de référence » et « démontrer l'additionnalité ». L'identification-démonstration se présente sous la forme d'une « procédure », une série d'instructions qui guide un exercice formel sur papier.

Un projet et ses effets sur l'atmosphère sont considérés comme additionnels si l'identification du scénario de référence est conforme à la procédure qui actionne un raisonnement en forme d'arborescence logique. La procédure demande tout d'abord de :

Identifier les scénarios alternatifs d'usage des terres crédibles qui se dérouleraient sur la zone circonscrite par les frontières du projet en l'absence du projet de boisement ou de reboisement sous le mécanisme de développement propre.²

La liste des « scénarios alternatifs [...] crédibles » doit *a minima* en inclure deux : la « poursuite de l'usage des terres antérieur au projet » et la réalisation de l'activité de reboisement sans qu'elle soit enregistrée au Mécanisme, sans qu'elle puisse donc produire des crédits carbone³. Il n'y a pas de règles qui fixent le nombre des autres scénarios crédibles à élaborer et les agronomes d'ONF international estiment que quatre ou cinq suffisent car cela montre une relative diversité des options possibles.

¹ Nations Unies, 2007, « Annex 19 – Combined tool to identify the Baseline scenario and demonstrate additionality in A/R CDM project activity », Version 01, dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Thirty fifth meeting – Report*, CDM-EB-35 Bonn, 15-19 octobre 2007.

² *Ibid.*, p. 2.

³ *Ibid.*

L'outil explicite difficilement ce qui est entendu par « crédibles ». Il donne quelques exemples : un basculement vers une utilisation des terres « typique » de la région ou encore un usage des terres dont on peut montrer qu'elle avait cours par le passé. Il parvient plus facilement à qualifier ce qui ne l'est pas : la « construction d'un aéroport dans une zone rurale avec une faible densité de population et peu d'infrastructures routières »¹. Un scénario crédible ne sera pas celui d'une rupture totale mobilisant des investissements colossaux et nécessitant une volonté politique. Lorsque le consultant d'ONF international évoque l'exercice, il restitue l'ambivalence de la manière suivante :

« Il faut faire un peu preuve d'imagination puisque la première chose demandée c'est d'imaginer quels pourraient être les scénarios alternatifs [...]. Bon on va pas non plus inventer des choses complètement farfelues, faut donc se baser sur ce qui semble effectivement plausible, sur le genre d'activités qui peuvent se dérouler dans la zone »².

L'explicitation, à nouveau, est vague. Pour formaliser ce qu'il qualifie de crédible, le consultant mobilise des adjectifs comme « plausible » à peine plus discriminants et se réfère au contexte du projet. Car si la procédure est utilisée par tous les porteurs de projet forestier, les scénarios qu'elle leur fait imaginer doivent être en accord avec la situation singulière où ils réalisent leur activité. La crédibilité est relative. Mais la non crédibilité aussi. En évoquant des « choses complètement farfelues », l'agronome lance des exemples, « un aéroport, un pas de tir pour une fusée, une usine, une mine »³. Le dernier mot prononcé, il s'arrête. En RDC l'exploitation d'une mine où un projet forestier est envisagé n'est pas farfelue puisque le pays regorge de ressources minières. Cependant, elles sont situées à l'Est du territoire alors que la future plantation est localisée à l'extrême Ouest.

Pour identifier les scénarios crédibles, le document qui décrit le projet d'Olivier indique que l'usage des terres sur le plateau des Batéké est limité pour des raisons à la fois « naturelles », le sol y est peu fertile, « économiques », la zone est dénuée de projets entrepreneuriaux – la plantation commerciale d'acacias mentionnée précédemment étant largement soutenue par l'aide européenne – et « politiques », la région n'est pas prioritairement ciblée par le gouvernement congolais et la coopération internationale⁴. « Etant donné cette réalité », les scénarios alternatifs sont les suivants :

¹ *Ibid.*, p. 39 (note 6).

² Entretien avec un consultant d'ONF international, Paris, 15 mars 2010.

³ *Ibid.*

⁴ Nations Unies, « Ibi Batéké », p. 38.

- la continuation de la situation pré-projet : « une savane non gérée où les conditions écologiques sont dominées par des feux de brousses auxquels succèdent des régénérations naturelles » ;
- « le scénario du projet », la plantation d'acacias productrice de charbon de bois et combinée à la culture de manioc, sans qu'elle soit enregistrée au Mécanisme ;
- « un système de contrôle des feux de brousse sans introduire d'activités agricoles » ;
- « un lent développement de l'agriculture et de l'élevage par des activités conventionnelles. »¹

La description de la « réalité » du plateau des Batéké sert à justifier la crédibilité des scénarios, qui, à l'évidence, n'anticipent pas de transformation radicale.

L'étape suivante de la procédure est un autre exercice d'imagination :

Identifier des barrières réalistes et crédibles qui empêcheraient la réalisation des scénarios d'usage des terres identifiés.²

Ces « barrières » permettront ensuite d'évaluer lequel des scénarios n'est pas mis à l'épreuve. Il sera alors le scénario de référence. Bien que tous les scénarios alternatifs soient crédibles, la réalisation hypothétique de certains d'entre eux serait confrontée à des obstacles inévitables, des « barrières ». L'outil propose à nouveau des exemples, invitant les porteurs de projet à procéder par analogie : les barrières peuvent être « d'investissement » comme « l'absence d'accès au crédit », ou « technologiques » comme « l'absence d'infrastructure pour mettre en œuvre la technologie »³. Le consultant d'ONF international explique que:

« Pour chacune des barrières, il faut avoir de la documentation ou des témoignages, convaincants on va dire, de structures extérieures au projet, pour pouvoir appuyer le fait que ça c'est vraiment une barrière »⁴.

Afin d'estimer la possibilité pour chaque scénario de se réaliser, le porteur de projet doit s'interroger sur les raisons exogènes qui empêcheraient telle ou telle option identifiée de voir le jour et doit ensuite mobiliser des sources « extérieures au projet », des informations issues d'organisations qui ne sont pas liées à son activité et qui n'ont

¹ *Ibid.*

² Nations Unies, « Annex 19 – Combined tool... », p. 4-6.

³ *Ibid.*

⁴ Entretien avec un consultant d'ONF International, Paris, 15 mars 2010.

aucun intérêt à corroborer ses histoires. Prenons le scénario agricole. Le document explique que plusieurs barrières s’y opposeraient. Une « barrière institutionnelle », par exemple, dans la mesure où « les financements publics pour le développement agricoles sont faibles »¹. Mais aussi une « barrière technologique » car « la pratique qui prévaut dans la région est de l’agriculture de subsistance ». Le document procède de manière similaire en ce qui concerne l’option de contrôle du feu. L’éviction du scénario correspondant au projet sans sa composante carbone s’appuie, elle, sur un argument en termes d’investissement : le support financier des deux investisseurs est conditionné à l’engagement du projet dans le Mécanisme.

En appliquant la procédure assisté par ONF international, Olivier démontre que la seule utilisation des terres dont la réalisation est probable est la poursuite de la situation actuelle². Le scénario de référence est enfin identifié. Il s’agit d’une savane herbeuse fréquemment dégradée par des feux de brousse. Dans un même mouvement, le respect des instructions permet de démontrer que le projet n’aurait pu avoir lieu sans l’enregistrement au Mécanisme et l’opportunité de produire des réductions d’émissions que le porteur a d’ailleurs déjà vendues à terme. L’exercice est essentiel pour le projet dans la mesure où, lorsque la plantation aura suffisamment poussé et que son stock de carbone sera mesuré, celui-ci sera comparé au stock ou aux émissions respectivement accumulé ou émises dans le scénario de référence. Or, si le scénario en question est une savane fréquemment dégradée par le feu, l’entrepreneur peut supposer que le stock de carbone y est nul³.

D’un point de vue climatique, l’état du monde du scénario de référence est moins désirable que celui qui adviendra avec la réalisation du projet de reboisement. Pour pouvoir affirmer cela, l’entrepreneur doit démontrer que, parce que la zone du projet est fréquemment sujette aux incendies, la régénération naturelle de la végétation y est très limitée et le stockage du carbone nul. Mais la démonstration pose le problème de la communicabilité d’une expérience visuelle. Le représentant d’ONF international raconte que, pour le convaincre, Olivier lui envoyait des photographies – qui figurent dans le document – et lui décrivait la situation lors des nombreux entretiens téléphoniques qu’ils eurent durant les neuf premiers mois où le consultant travaillait de

¹ Nations Unies, « Ibi Batéké », p. 39.

² Avant cela le scénario sélectionné est confronté à la « common practice analysis » où l’on se demande si un tel projet – un projet menée par une compagnie privée et non soutenue par de l’aide au développement – a déjà été mené dans la région, ce qui n’est pas le cas ici. *Ibid.*, p. 40.

³ *Ibid.*, p. 42. Et ce étant donné la convention inscrite dans Nations Unies, « Annex 14 – Approved consolidated... », doc. cit.

Paris sur la candidature¹. Une visite en RDC fut néanmoins indispensable, pour « savoir » si ce que le porteur de projet racontait correspondait à « la vérité ». L'agronome explique qu'en arpentant le site du projet « on voit très clairement des zones où le feu est passé »². La source de revenus de son bureau d'étude est de faire valider les projets. Il lui faut par conséquent éviter que le Document de Description du Projet avance des informations qui seraient infirmées par l'auditeur lors de son déplacement sur le terrain. Le consultant peut affirmer que le scénario de référence est une savane dégradée par des incendies et qu'elle est donc sans valeur pour le climat une fois qu'il en a fait l'expérience visuelle et sait que les experts d'Ernst & Young, dont le témoignage servira au Comité Exécutif à juger du projet, feront la même.

2.2.2 REALISME D'UN CONDITIONNEL CONTREFACTUEL VS. REALISME D'UNE PREVISION

Imposée par le régulateur, la procédure standardisée d'identification-démonstration permet au porteur de projet d'élaborer le scénario auquel les performances climatiques de l'activité seront comparées. Le document qui décrit l'initiative congolaise montre que, si la plantation n'était pas mise en œuvre en tant que projet du Mécanisme, il n'y aurait pas de stockage de carbone car l'état du monde qui se réaliserait – le scénario de référence – serait la persistance d'une savane fréquemment dégradée par des feux de brousse. En introduction, nous avons justifié l'emploi du terme convention en évoquant le caractère construit et négocié des dispositifs qui mettent en forme le projet. L'outil combiné en est un bon exemple qui repose sur ce que nous suggérons d'appeler une « conception réaliste des contrefactuels » en empruntant l'expression au philosophe et linguiste Robert Stalnaker³. L'exercice décrit précédemment peut alors être relu comme une démonstration, selon cette conception, de la vérité d'un conditionnel contrefactuel.

Le conditionnel contrefactuel, dont le porteur de projet doit prouver la validité, est le suivant : si l'activité de reboisement n'est pas mise en œuvre en tant que projet carbone alors, sur la zone du projet spatialement circonscrite, il n'y aurait pas de stockage de CO₂. Ce contrefactuel est vrai s'il n'y a effectivement pas de carbone séquestré dans le

¹ Les photographies sont reproduites dans le document décrivant le projet. *Ibid.*, p. 34.

² Entretien avec un consultant d'ONF International, Paris, 15 mars 2010.

³ Nous faisons ici référence à la récente traduction en française d'un chapitre d'ouvrage de Stalnaker paru dans *Tracés* et de l'introduction qu'en fait Pierre Saint-Germier Robert Stalnaker, 2013, « Une conception réaliste des contrefactuels (traduit de l'anglais par Pierre Saint-Germier) », *Tracés*, 1, p. 179-214.

« monde possible » où le projet carbone n'existe pas et qui « diffère le moins du monde réel », autrement dit dans le scénario de référence¹. Pour évaluer la vérité d'un contrefactuel il faut considérer l'ensemble des mondes possibles où le projet carbone n'existe pas et identifier celui qui ressemble le plus au monde réel. C'est ce que fait la procédure quand elle demande d'élaborer des scénarios alternatifs qui doivent être crédibles, réalistes et plausibles. Chaque scénario est un monde possible et il faut déterminer lequel diffère le moins du monde réel. Construire des barrières et y confronter les scénarios sélectionne ce monde-là qui correspond au scénario de référence. L'opération articule deux étapes : identifier des mondes dans lesquels l'absence de projet carbone est vraie, puis estimer leur éloignement du monde réel. Selon cette conception réaliste des contrefactuels, le conditionnel contrefactuel – si l'activité de reboisement n'est pas mise en œuvre en tant que projet carbone, alors, sur la zone du projet spatialement circonscrite, il n'y aurait pas de stockage de CO₂ – est vrai, si et seulement si, le stock de CO₂ est nul dans le monde possible désigné par la procédure de sélection qui représente le scénario de référence. Pour ce qui est du projet de reboisement congolais, ce scénario est une savane régulièrement dégradée par des feux de brousse où effectivement, en raison du risque d'incendie, il n'y a pas de carbone séquestré.

La théorie de Stalnaker est dite réaliste en ce qu'elle reconnaît l'existence d'autres mondes possibles que le monde réel. Analyser la technicité logique et philosophique des arguments est au delà de nos moyens et de nos ambitions. Nous voulons seulement mettre en évidence le statut des scénarios alternatifs et du scénario de référence considérés sous cet angle : ils existent sous la forme de virtualités qui caractérisent le monde réel. Les conditions de vérité d'un contrefactuel informent sur notre monde via la fabrication et la manipulation de mondes possibles. Ainsi, lorsque le consultant d'ONF international explique ce qu'il entend par des barrières, il précise qu'elles doivent être sous-tendues par des informations faisant d'elles de véritables obstacles². L'évaluation des relations de ressemblance entre les mondes possibles fait appel à des critères – d'investissement, institutionnels ou technologiques – qui explicitent des caractéristiques du monde réel telles que la situation économique de la RDC, la difficulté de l'accès au crédit dans le pays, la domination de l'agriculture de subsistance depuis des décennies sur le plateau des Batéké, etc. Etant donné ce processus de définition, le scénario de référence ne peut être radicalement différent du monde réel.

¹ *Ibid.*

² Entretien avec un consultant d'ONF International, Paris, 15 mars 2010.

La procédure standardisée repose donc sur la convention selon laquelle il est possible d'évaluer la vérité d'un conditionnel contrefactuel par un exercice de comparaison de mondes possibles. Cette conception réaliste du raisonnement contrefactuel est en quelque sorte refusée par Larry Lohmann quand il interprète l'identification du scénario de référence comme un exercice prévisionnel. Relatant les propos de praticiens du marché – qu'ils soient négociateurs ou acheteur de crédits – l'auteur explique que déterminer ce qui se passerait sinon est « impossible »

[the rules of the mechanism] dictate that the counterfactual without-project scenario be presented not as indeterminate and dependent on political choice [...] but as singular, determinate and a matter for economic and technical prediction.¹

En employant l'expression « prédiction technique », Lohmann inscrit l'exercice dans le champ de la prévision et non celui d'une manipulation de mondes possibles. Prédire, c'est postuler la possibilité d'annoncer à l'avance avec certitude ce qui va se passer et l'auteur conteste cette idée en mobilisant l'imprévisibilité du politique, ainsi que la richesse et la complexité du monde². Lohmann considère qu'établir un scénario de référence suppose une conception déterministe de l'avenir. Selon lui l'organisation du mécanisme dote les acteurs d'un projet de la capacité à déterminer le futur par des moyens qu'il qualifie de techniques, ou du moins, et l'auteur maintient l'ambiguïté, leur donne l'impression d'en être capables. En insistant sur le fait que l'exercice est mené exclusivement par les acheteurs de crédits et le porteur de projet qui rémunère l'auditeur à qui le décideur collectif délègue la vérification, Lohmann cherche à montrer que ces parties prenantes ont tout intérêt à manipuler les informations utilisées.

La procédure décrite précédemment technicise effectivement l'exercice de construction d'un scénario de référence. Il ne s'agit pas d'imaginer sans contrainte mais de respecter des instructions, de comprendre les exemples, de procéder par analogie, de développer un certain savoir-faire qui fait d'ailleurs le succès d'un bureau d'étude comme ONF international. Le Mécanisme donne beaucoup d'importance aux experts. La conception du scénario de référence n'est pas participative. Ni, l'administration congolaise, ni les

¹ L. Lohmann, « Marketing and making carbon dumps », art. cit., p. 217. La critique est sensiblement la même dans L. Lohmann, « Toward a different debate in environmental accounting », art. cit.

² Lohmann se rapporte à d'autres travaux critiques sur le mécanisme et notamment Eva Löwbrand, 2004, « Bridging Political Expectations and Scientific Limitations in Climate Risk Management—On the Uncertain Effects of International Carbon Sink Policies », *Climatic Change*, 67, 2-3, p. 449-460.

populations du plateau des Batéké n'ont été consultées. Toutefois, tandis que Lohmann interprète l'établissement du scénario de référence comme un acte de prédiction et y voit une manière de réduire le monde et son avenir, nous proposons d'analyser la procédure comme un accord que partagent le régulateur et les participants aux projets sur la nature nécessairement contrefactuelle du raisonnement. Lohmann n'est pas le seul à contester cette convention. Des analyses quantitatives tentent régulièrement d'évaluer si les projets enregistrés sont vraiment, réellement additionnels. Elles définissent le vrai et le réel par d'autres conventions – des calculs de la rentabilité des activités, par exemple – qu'elles considèrent plus valides que la construction de mondes possibles¹.

Identifier le scénario de référence est donc une opération centrale et contestée². Démontrer correctement que le projet et ses réductions d'émissions sont additionnels est crucial parce qu'il faut garantir que les crédits qui circulent traduisent une différence entre un niveau d'émissions actuel et le niveau d'émissions plus élevé obtenu dans le scénario de référence. L'exigence est liée à la finalité du Mécanisme qui sert la compensation des émissions que les pays développés et leurs industries ne peuvent, ou ne veulent, pas réduire mais le doivent pour remplir leurs engagements inscrits en droit international. Un projet est accepté par le régulateur si l'existence du Mécanisme et l'opportunité de bénéficier de revenus supplémentaires tirés de la vente des crédits carbone sont nécessaires à sa réalisation. Tandis qu'en tant qu'entreprise l'activité doit présenter des qualités économiques, en tant que projet du Mécanisme pour un Développement Propre, elle doit être inattractive sans sa composante carbone.

2.3 La foresterie d'anticipation

2.3.1 UN RAISONNEMENT JURISPRUDENTIEL

Dans les débats sur le changement climatique la construction et la manipulation de scénarios sont courantes. Menées à l'échelle de la planète, ces « expériences virtuelles »

¹ Christoph Sutter, Juan Carlos Parreño, J2007, « Does the current Clean Development Mechanism (CDM) deliver its sustainable development claim? An analysis of officially registered CDM projects », *Climatic change*, 84, 1, p. 75-90, Lambert Schneider, 2009, « Assessing the additionality of CDM projects: practical experiences and lessons learned », *Climate Policy*, 9, 3, p. 242-254. Pour une brève revue de littérature sur le sujet, voir Michael Grubb, Tim Laing, Thomas Counsell, *et al.*, 2011, « Global carbon mechanisms: lessons and implications », *Climatic Change*, 104, 3-4, p. 539-573, p. 556-558.

² En validant l'activité d'Olivier, l'auditeur lui demande de mieux justifier certaines affirmations mobilisées dans l'application de la procédure. Ernst & Young, « Ibi Batéké... », doc. cit.

comme les qualifie Hélène Guillemot, traduisent des projections économiques en émissions de CO₂ contribuant au cycle du carbone¹. Ici aussi, mais à l'échelle du projet, l'exercice de scénarisation de l'activité et du futur non désirable auquel elle se substitue est succédé par une opération de quantification. Le Document de Description du Projet présente les méthodes de mesure et de calcul des réductions d'émissions et en annonce une estimation *ex ante*². Quand les scénarios de Guillemot viennent outiller la prise de décision internationale, ceux des projets du Mécanisme équipent l'arrangement commercial. Les montants des contrats de vente à terme, signés par l'entrepreneur en 2009, prennent en effet appui sur la quantification *ex ante*. Le calcul soustrait à la quantité de CO₂ séquestrée par le projet, tel qu'il est planifié, le niveau d'émission ou le stock de CO₂ du scénario de référence qui, dans le cas de l'activité de reboisement d'Olivier, est considéré comme nul³.

La candidature annonce la manière dont le carbone stocké par les acacias sera mesuré durant la période de comptabilisation⁴. Indiquer que le porteur mesurera les arbres peut sembler une évidence. Cependant, dans une plantation, et plus généralement une forêt, d'autres éléments constituent aussi des compartiments de carbone. Le bois mort, la litière et surtout le sol séquestrent et émettent du CO₂. Si l'entrepreneur veut ne pas avoir à mesurer et calculer le carbone du sol, par exemple, il doit prouver au régulateur que la manière dont il envisage son activité ne perturbera pas trop ce compartiment. Bien que nous ayons assimilé l'itinéraire technique du projet aux espèces à planter et aux fréquences de reboisement et de coupe, la gestion d'une plantation comporte aussi un travail du sol préalable qui peut être émetteur de gaz à effet de serre.

« La version la plus interventionniste, la plus radicale, c'est de faire un labour sur toute l'étendue du projet, c'est-à-dire enlever toute la végétation existante, dessoucher, labourer. Il peut y avoir d'autres techniques plus légères, où on va laisser la végétation en place, on va juste dégager l'endroit où l'arbre va être planté et puis faire un trou et planter l'arbre. »⁵

Le consultant d'ONF international dont nous rapportons les propos est agronome de formation. Il explique que labourer la zone à reboiser oblige à tenir compte du carbone du sol, car la technique qui consiste à retourner la terre sur près de 50 centimètres

¹ Hélène Guillemot, 2007, « Les modèles numériques du climat », dans Amy Dahan Dalmedico (dir.), *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques : enjeux scientifiques et politiques*, Paris, La Découverte, p. 93-112, p. 102.

² Nations Unies, « Ibi Batéké », doc. cit., p. 44-55.

³ *Ibid.*, p. 42.

⁴ *Ibid.*, p. 58-76.

⁵ Entretien avec un consultant d'ONF International, Paris 15 mars 2010.

libère l'élément chimique. Par le reboisement, le stock peut progressivement se reconstituer mais, si la gestion de la plantation nécessite plusieurs interventions lourdes de ce type, le sol sera durablement perturbé. Le porteur de projet devra alors estimer la perte de carbone associée afin de la déduire de ce qu'il aura gagné par la croissance des arbres.

Suivre le carbone du sol est une tâche compliquée et onéreuse. Chez ONF international, on considère qu'il vaut mieux parvenir à élaborer un itinéraire technique permettant de justifier auprès du Comité Exécutif et ses auditeurs que le compartiment ne sera pas mesuré en démontrant qu'il peut être négligé sans que cela ne conduise à surestimer le gain carbone¹. Pour cela, le travail du sol prévu ne doit pas être très interventionniste. Seulement, l'itinéraire technique répond à d'autres contraintes : les circonstances locales – la qualité du sol, l'état de la végétation sur la zone à reboiser... –, le type d'activité ou encore le savoir-faire du porteur de projet. Le projet congolais pose en cela un problème. Le business model de l'entreprise tient par l'intégration de la culture du manioc au milieu de certaines parcelles et planter les tubercules nécessite un labour préalable et régulier. Lorsque le bureau d'étude a rédigé le Document de Description du Projet d'Olivier, il s'est interrogé sur la nécessité de suivre l'évolution du carbone dans le sol. ONF international a même effectué auprès du régulateur une « demande de clarification » en soulevant la question suivante : faut-il dans ce cas précis intégrer le sol comme compartiment à mesurer ?² La réponse obtenue indique que, sans modifier son itinéraire technique pensé avant tout en termes de revenus, Olivier pourra ne pas mesurer le carbone du sol de sa plantation³.

La justification avancée par le régulateur ne fait pas référence à des considérations biophysiques. Elle évoque l'inapplicabilité d'une « approche par défaut » :

In accordance with the clarification AM_CLA_0009, soil organic carbon pool is conservatively neglected as the project does not match with eligibility criteria of the default approach of the methodology used to include soil organic carbon.⁴

Le raisonnement à l'œuvre ici est procédural, à l'instar de ce que décrivent Christophe Bonneuil et Les Levidow dans leur analyse du règlement des disputes au sein de

¹ Entretien avec Cyril Loisel, fonctionnaire du Ministère français des Affaires étrangères et négociateur pour la France qui a travaillé pour ONF International, Paris, 10 février 2010.

² Entretien avec un consultant d'ONF International, Paris, 15 mars 2010.

³ Nations Unies, « Ibi Batéké », p. 35.

⁴ *Ibid.*

l'Organisation Mondiale du Commerce¹. Pour trancher sur un problème tel que « est ce que l'Europe avait le droit de ne pas autoriser l'importation d'OGM ? », l'institution internationale génère un savoir qui brouille science et droit. La manière dont le traitement du problème est orchestré amène les experts enrôlés à formuler des questions et proposer des réponses qui ne surgissent pas dans leur pratique scientifique habituelle. Le fonctionnement du mécanisme de développement propre fait émerger un savoir similaire, *ad hoc* et partiellement scientifique, mêlé à une prise de décisions quasi juridiques où le respect des formes et des procédures est essentiel. Un ancien membre d'ONF international parle du savoir-faire qu'il faut par conséquent acquérir de la manière suivante :

« C'est une démarche, un état d'esprit d'avocat. C'est-à-dire qu'on va essayer de s'ancrer dans des jurisprudences. Il faut connaître tous les textes, tout ce qu'ils ont décidé sur les autres projets, en disant 'ben là on est dans une circonstance similaire à tel autre projet, qui est passé, où ils avaient le même genre de chose'. [...] On limite sa connaissance du monde à l'ensemble des décisions antérieures du comité et non pas au fonctionnement physique du monde. [...] Je pense que ça peut paraître extrêmement frustrant [pour] les gens qui ont un background plutôt scientifique. »²

Déterminer si le carbone du sol peut ne pas être mesuré ne relève pas d'une démonstration scientifique. Il faut connaître la manière dont le Comité Exécutif a précédemment décidé sur des cas proches et éventuellement le solliciter en posant sans détour une question pour qu'il tranche. L'ancien consultant raconte qu'il ne cessait de répéter à ceux qui étaient en charge du projet d'Olivier de « faire le plus simple possible » et d'attendre les questions³. La rédaction d'une candidature qui a des chances d'être validée doit se plier à cet esprit de juriste où les décisions passées du régulateur importent plus que la sophistication des arguments scientifiques. Il faut simplifier et accepter d'ignorer certains compartiments de carbone, comme le sol dans le cas d'Olivier, pourtant essentiels s'il fallait scientifiquement estimer le stock et les émissions d'une forêt.

Jusque là nous avons surtout insisté sur l'existence de standards fournis par le Mécanisme – le formulaire ou l'outil combiné démontrant l'additionnalité – qui

¹ Christophe Bonneuil, Les Levidow, 2012, « How does the World Trade Organization know? The mobilization and staging of scientific expertise in the GMO trade dispute », *Social studies of science*, 42, 1, p. 75-100.

² Entretien avec Cyril Loisel, fonctionnaire du Ministère français des Affaires étrangères et négociateur pour la France qui a travaillé pour ONF International, Paris 10 février 2010.

³ *Ibid.*

créent de la régularité entre les projets. L'exemple de la sélection des compartiments de carbone montre en outre l'importance des appuis conventionnels incorporés par le bureau d'étude. Ce dernier met à profit son expérience du Mécanisme pour conseiller l'entrepreneur et s'assure que son projet est conforme aux attentes du Comité Exécutif qui ne sont pas explicitées dans des consignes officielles. Sans cette expertise spécialisée sur le secteur forestier du marché du carbone, les chances d'Olivier de voir son activité correctement mise en forme sont très faibles. La situation ressemble au développement de projets de restauration écologique aux Etats Unis décrits par Rebecca Lave, Martin Doyle et Morgan Robertson¹. Si les auteurs y voient une « privatisation de la science » galvaudant l'activité et la rigueur scientifique, ce genre de phénomènes peut aussi être appréhendé comme un mode singulier d'action politique et de validation d'énoncés entre science (savoirs agronomiques et forestiers), marché (souci de rentabilité et business model) et réglementation (connaissance de la jurisprudence formée par les décisions du comité).

2.3.2 DES VALEURS PAR DEFAULT

Une fois le sol exclu des compartiments à mesurer, dans le projet d'Olivier calculer les réductions d'émissions produites par la plantation reviendra à évaluer ce que séquestrent les arbres et leurs racines. Le Document de Description du Projet annonce alors comment le porteur de projet entend effectuer l'opération. La méthode fait appel à de nouvelles conventions rendant possible la quantification du carbone d'une forêt encore virtuelle et par conséquent la vente à terme des crédits qu'elle devrait produire.

Estimer la quantité de carbone d'un arbre sur pied comporte plusieurs étapes². Il faut d'abord déraciner l'arbre, désassembler son tronc et ses branches, assécher ces éléments et les peser. La composition chimique du bois est telle que près de la moitié de la matière sèche est composée de carbone. Du poids de l'arbre sec et de la masse d'un atome de carbone, la quantité de l'élément chimique séquestré est déduite. Le procédé est qualifié de destructif puisque la mesure détruit l'objet mesuré. Pour faire l'économie d'un tel acte, des méthodes de calcul ont été inventées comme celles de la pesée hydrostatique examinée par Joseph O'Connell qui permet d'établir la composition

¹ Rebecca Lave, Martin Doyle, Morgan Robertson, 2010, « Privatizing stream restoration in the US », *Social Studies of Science*, 40, 5, p. 677-703.

² Voir Sandra Brown, 1997, *Estimating biomass and biomass change of tropical forests: a primer* (Vol. 134), Rome, Food and Agriculture Organization. Nous nous référons aussi à un entretien mené avec un autre consultant d'ONF International, Paris, 19 janvier 2010.

d'un corps sans avoir à le disséquer et peser ses éléments¹. Au lieu de détruire un à un les arbres d'une plantation, quelques uns seulement sont soumis aux opérations comme l'ont été quelques cadavres chez O'Connell. L'objectif n'est plus de calculer le stock de ces arbres singuliers, mais de faire émerger une fonction qui associe une quantité de carbone au diamètre. Les cobayes servent à élaborer une équation dite allométrique valable pour tous les arbres de la même espèce dans des conditions pédo-climatiques similaires. Le calcul du carbone stocké par la totalité d'une population s'effectue alors en mesurant pour chaque individu, ou pour un échantillon représentatif, le diamètre à hauteur de poitrine. Cette grandeur est ensuite convertie par l'équation en quantité de carbone. Le document qui décrit le projet d'Olivier présente plusieurs équations allométriques qui serviront à calculer le carbone des acacias, des eucalyptus et des pins². L'entrepreneur n'a pourtant pas procédé à la technique destructive décrite ci-dessus. Les équations exposées sont en fait extraites de travaux académiques. L'expert d'ONF international explique avoir mené une longue recherche bibliographique pour identifier des études effectuées dans la région³. Région est à entendre au sens large. Les formules sont tirées d'un article paru dans « Bois et Forêts des Tropiques » en 1993 où des chercheurs de l'ORSTOM développent sur une plantation à l'est de Pointe-Noire des équations allométriques pour les deux variétés d'acacias, *auriculiformis* et *mangium*, plantées par l'entrepreneur⁴. Des fonctions mathématiques construites sur des acacias en République du Congo au début des années 1990 serviront donc à déduire la quantité de carbone que séquestrera le projet d'Olivier.

Les règles du Mécanisme pour un Développement Propre autorisent ce type de généralisation en s'appuyant sur les recommandations du GIEC⁵. Le régulateur encourage les porteurs de projets à se référer aux « bonnes pratiques en matière d'utilisation des terres, de changement d'affectation des terres et de foresteries » du groupe d'experts qui résultent elle-même d'une demande du décideur collectif⁶. La commande politique vise à identifier les méthodes de quantification acceptables, car validées par le GIEC, dans les calculs requis par le Protocole de Kyoto et donc par le

¹ Joseph O'Connell, 1993, « Metrology: The Creation of Universality by the Circulation of Particulars », *Social Studies of Science*, 23, 1, p. 129-73, p. 130-131.

² Nations Unies, « Ibi Batéké », p. 65-66.

³ Entretien avec un consultant d'ONF International, Paris, 15 mars 2010.

⁴ France Bernhard-Reversat, Daniel Diangana, Martin Tsatsa, 1993, « Biomasse, minéralomasse et productivité en plantation d'Acacia mangium et Acacia auriculiformis au Congo », *Bois et Forêts des Tropiques*, 238, p. 35-44.

⁵ Nations Unies, « Annex 14 – Approved consolidated ... », doc. cit.

⁶ Jim Penman, Michael Gytarsky, Taka Hiraishi, *et al.* (dir.), 2003, *Good practice guidance for land use, land-use change and forestry*, Kanagawa, IPCC National Greenhouse Gas Inventories Programme, Institute for Global Environmental Strategies.

Mécanisme. Via ces directives, le régulateur conseille aux porteurs de présenter préférentiellement des équations allométriques spécifiques au projet. Si ce n'est pas possible, des équations dont la validité est régionale peuvent être acceptées, ce qui est le cas des formules utilisées par Olivier. Des équations dites globales sont mobilisables en dernier recours. Valables pour l'acacia, en général, en zone tropicale, elles sont répertoriées par le GIEC. Le consultant d'ONF international explique que plus l'équation sera spécifique meilleure sera sa précision. Les fonctions par défaut, dont les résultats seront les moins précis, sont conçues pour être « conservatives » c'est-à-dire ne pas surestimer le stock de carbone calculé¹.

Le bureau d'étude est parvenu à trouver des équations relativement spécifiques aux variétés d'arbres plantées qui seront utilisées sur les acacias matures. Mais, le formulaire ne demande pas seulement d'indiquer l'équipement qui mesurera et calculera le carbone *in situ*. Il soumet l'entrepreneur à un exercice supplémentaire : estimer *ex ante* les réductions d'émissions qu'il peut escompter². Sur la base de l'itinéraire technique, Olivier doit quantifier le carbone qui serait stocké et en soustraire ce que séquestrerait le scénario de référence. La seconde estimation est simple puisque par convention les règles du Mécanisme fixent à zéro le stock de carbone d'une savane. Anticiper et quantifier la séquestration de la future forêt s'avère, en revanche, plus complexe. Il faut en quelque sorte simuler sur papier la croissance d'une forêt faite de quantités d'arbres d'espèces différentes, plantés selon un calendrier établi. L'information essentielle à connaître est l'évolution annuelle du diamètre afin de pouvoir les convertir en croissance du stock de carbone grâce aux équations allométriques identifiées.

« Utiliser des équations allométriques nécessite au minimum d'avoir des informations sur les accroissements en termes de diamètre des arbres. [...] C'est plus difficile, en fait, d'avoir cette information là que d'avoir une information en termes d'accroissement en volume en hectare et par an par exemple. »³

Chez ONF international, on explique que, dans la mesure où la plantation n'existe pas encore physiquement, estimer son stock de carbone par ces équations nécessite des données indisponibles. L'accroissement standard du diamètre d'une espèce n'est pas une donnée facilement accessible dans la mesure où la plupart des informations sur ces questions proviennent d'inventaires forestiers où ce qui est enregistré est l'évolution du volume commercialisable. L'exercice de construction sur papier d'une forêt qui grandit et de quantification de son stock de carbone requiert par conséquent de mobiliser des

¹ Entretien avec un consultant d'ONF International, Paris, 15 mars 2010.

² Nations Unies, « Ibi Batéké », p. 55.

³ Entretien avec un consultant d'ONF International, Paris, 15 mars 2010.

outils de calcul additionnels. C'est à nouveau l'expertise du GIEC qui guide le porteur de projet¹. Les directives fournissent des « valeurs par défaut » de taux d'accroissement de volume d'un ensemble d'espèces, dont l'acacia, ainsi que celles de « facteurs d'expansion de la biomasse » qui permettent d'extrapoler de l'évolution du volume du tronc celle du stock de carbone².

Le groupe d'experts produit et publie ces valeurs ou équations par défaut, devenant ainsi valables pour tout type de forêts à travers le monde, à l'issue d'une collecte de travaux scientifiques et de combinaisons de leurs résultats. Il est extrêmement difficile de tracer leur origine afin d'isoler la succession des transformations dont elles résultent³. En commentant l'ouvrage de Paul Edwards sur l'émergence des sciences du climat, Bruno Latour parle d'une nouvelle épistémologie où ce qu'il propose d'appeler des « obtenues » sont agencées via des efforts de commensurabilité qui nécessitent des comités et autres assemblées politiques⁴. La production du GIEC illustre bien ce nouveau style scientifique qui articule des exigences diverses, comme celles relatives à la décision politique, telles que la participation de représentants gouvernementaux à l'expertise, ou celles de différentes disciplines s'intéressant au changement climatique⁵. Les directives adressées aux gouvernements et aux porteurs de projet confrontés à des calculs d'émissions de gaz à effet de serre – inventaires nationaux ou projet carbone – ajoutent à cela un souci de simplicité. Les conventions proposées doivent pouvoir être facilement manipulables par des non experts tout en garantissant que le bénéfice climatique ainsi quantifié ne sera pas surestimé.

L'estimation *ex ante* obtenue grâce à une simulation numérique sur papier et aux valeurs par défaut du GIEC est obligatoire pour faire enregistrer le projet. Le consultant d'ONF international considère qu'à ce titre, il faut être « prudent » et « appliquer à la lettre les règles de l'IPCC [GIEC] »⁶. Il ne faut pas « chercher le maximum de précision dans la partie du calcul *ex ante* » mais « être vraiment très sûr des sources qu'on utilise ». Le mot d'ordre est : être conservateur. L'objectif n'est pas de produire une représentation fidèle de la nature mais d'augmenter les chances du projet

¹ J. Penman, M. Gytarsky, T. Hiraishi, *et al.*, « Good practice guidance for land use... », *op. cit.*

² Nations Unies, « Ibi Batéké », p. 51-53.

³ Sur le type de connaissances produites par le GIEC à propos des forêts voir Sandra Brown, 2002, « Measuring carbon in forests: current status and future challenges », *Environmental pollution*, 116, 3, p. 363-372.

⁴ Bruno Latour, 2012 « Que la bataille se livre au moins à armes égales », dans Edwin Zaccai, François Gemenne, Jean-Michel Decroly (dir.), *Controverses climatiques, sciences et politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 245-254, p. 152 ; P.N. Edwards, « A vast machine », *op. cit.*

⁵ Voir l'introduction.

⁶ Entretien avec un consultant d'ONF International, Paris, 15 mars 2010.

d'être accepté par le Comité. Cependant, la finalité de la quantification sert aussi à avoir « une bonne approximation » de la quantité de crédits que le projet peut générer afin de concevoir son montage financier. Le porteur de projet est confronté à l'arbitrage suivant :

« Il ne faut pas que les calculs soient trop optimistes [...]. Parce que là, suivant le contrat qu'[Olivier] va signer derrière, il va se retrouver avec des engagements qu'il pourra pas respecter. Et, en même temps, faut pas non plus être trop conservateur. Parce que, si son projet d'un point de vue économique devient complètement inattraktif, ça va lui poser des soucis pour faire financer son projet. »¹

Bien qu'il soit initialement destiné au régulateur, l'exercice anticipateur est supervisé par les acheteurs qui veulent s'assurer que les quantités sur lesquelles ils s'entendent seront bien obtenues. Le calcul *ex ante* donne l'estimation qui permet à l'entrepreneur d'intéresser les acheteurs de crédits et de signer un contrat de vente à terme. La valorisation environnementale du projet – qui passe d'abord par la construction d'une contrefactuelle jugée crédible puis par l'usage de données validées par l'expertise officielle sur le climat – est en tension avec sa valorisation économique. Satisfaire le régulateur nécessite de sous estimer les crédits carbone escomptés mais à trop le faire l'activité perd sa rentabilité et risque de dissuader investisseurs et acheteurs.

Dans et par le Document de Description du Projet devenu un espace de calcul, Olivier effectue une série d'opérations prospectives assisté du savoir-faire d'ONF international: la planification d'un itinéraire technique, l'établissement d'un scénario de référence, l'estimation *ex ante* des réductions d'émissions d'ores et déjà vendues à terme. Le projet tel qu'il est cadré par le formulaire est limité dans le temps et réalisé sur un espace circonscrit et maîtrisé. Les règles du Mécanisme pour un Développement Propre cherchent à garantir que les crédits carbone sont issus d'un effort dont on peut isoler sans ambiguïté le responsable qui mérite d'être rétribué. L'entrepreneur doit prouver à la fois que son projet fait une différence par rapport à ce qui se serait passé sinon et qu'il n'aurait pu être réalisé sans le soutien du Mécanisme. Les exercices de scénarisation sont finalement traduits en quantité de crédits carbone, une conversion qui permet d'estimer à la fois la contribution future du projet à la lutte contre le changement et son potentiel commercial.

¹ *Ibid.*

3. Des *success stories* pour irréversibiliser le marché du carbone

Nous avons pu constater que la mise en forme de la candidature au Mécanisme de Développement Propre requiert une grande minutie parce qu'elle sert ensuite de référence pour évaluer le bon déroulement du projet et certifier ses réductions d'émissions dont l'infrastructure de calcul est d'ores et déjà établie. La passivation de la commodité échangée dépend donc de la réalisation de l'intention d'agir telle qu'elle a été décrite dans le Document de Description du Projet. Aborder, comme nous avons proposé de le faire, le bien échangé sous l'angle de sa fabrication vise à complexifier ce qui est entendu par les expressions commodification, marchandisation ou financiarisation de l'atmosphère¹. En qualifiant le Mécanisme de « solution néolibérale », Larry Lohmann explique que le problème du changement climatique y est résolu par la « commodification des bénéfices climatiques »². Selon l'auteur, les marchés carbone « isolent et objectivent » une « commodité » qui devient « abstraite », « non-située », « universellement fongible »³. Nous avons effectivement mis en évidence un mouvement d'abstraction, où le projet est extrait de son contexte, et d'objectivation, où un objet, les futurs crédits carbone, est produit. Si jusque là ce processus n'a pas rencontré de véritables résistances, nous verrons ici d'une part que, lors de la mise en œuvre du projet, les acacias dont la croissance a pourtant été modélisée se rebiffent et d'autre part que les qualificatifs d'universellement fongibles et de non situés ne caractérisent pas correctement les crédits carbone issus de projets forestiers qui au contraire sont trop attachés à l'activité qui les produits.

3.1 Le retour du refoulé

3.1.1 LE DIFFICILE DETACHEMENT DES REDUCTIONS D'EMISSIONS REVERSIBLES

Dans le chapitre 1 nous avons montré qu'aux côtés du Mécanisme pour un Développement Propre, le Protocole de Kyoto crée un système où des quotas sont

¹ Pour un aperçu des discussions autour de la commodification de la nature, dans le cas du marché carbone mais aussi sur d'autres objets, voir Adam G. Bumpus, Diana M. Liverman, 2008, « Accumulation by decarbonization and the governance of carbon offsets », *Economic Geography*, 84, 2, p. 127-155. Sur les système de paiements pour service environnementaux dont le Mécanisme: Nicolas Kosoy, Esteve Corbera, 2010, « Payments for ecosystem services as commodity fetishism », *Ecological Economics*, 69, 6, p. 1228-1236.

² Larry Lohmann, 2010, « Uncertainty markets and carbon markets: variations on Polanyian themes », *New Political Economy*, 15, 2, p. 225-254, p. 236-237.

³ *Ibid.*, p. 237, 238

distribués entre pays industrialisés dont les émissions sont limitées. Le traité rend fongibles les réductions d'émissions certifiées du Mécanisme et les quotas alloués aux Etats. Les activités de reboisement sont cependant traitées différemment parce que leur effet sur l'atmosphère est réversible. Un arbre qui pousse séquestre du CO₂ mais, s'il brûle, le carbone emmagasiné est relâché. Cette « non permanence » des projets forestiers n'a pu être évacuée par le processus d'abstraction et d'objectivation et a conduit le décideur collectif à investiguer comment gérer l'équivalence en termes de contribution à la lutte contre le changement climatique entre des réductions définitives engendrées par un projet où des émissions sont non émises et celles issues d'un reboisement où le CO₂ est simplement stocké¹.

Afin de traiter la réversibilité du stock de carbone, une innovation comptable est proposée. Les projets forestiers produiront des réductions d'émissions certifiées qui expirent et doivent être remplacées par d'autres crédits². Le mode de comptabilité postule que le carbone séquestré par un projet sera un jour ou l'autre relâché. Sa valeur pour l'atmosphère a une date d'expiration. Reboiser ne permet pas de générer les mêmes réductions d'émissions que les autres secteurs d'activité. Par défaut, un crédit temporaire n'a plus de valeur climatique cinq ans après la vérification qui l'a fait exister. Si le porteur de projet et les acheteurs prouvent que le stock qui avait été traduit en crédits est toujours sur pied, leur existence est renouvelée. Mais lorsque la période de comptabilisation du projet prend fin, l'acheteur doit inévitablement les remplacer puisqu'au delà le porteur est libre d'user de sa plantation à son gré. Parce qu'elle différencie réduction et séquestration, l'innovation comptable du décideur collectif a suscité l'adhésion des ONG environnementales pourtant extrêmement réticentes à l'intégration des forêts au sein du marché du carbone du Protocole de Kyoto³.

¹ Nations Unies, « Decision 19/CP.9 Modalities and procedures for afforestation... », doc. cit., p. 13. La « non permanence » du stockage est l'un des arguments avancés par les délégations et les ONG environnementales qui s'opposent au début des années 2000 à l'inclusion de tout type d'activité forestière dans le Mécanisme du Protocole de Kyoto. I. Fry, « Twists and turns in the jungle », art. cit., I. Fry, « More twists, turns and stumbles in the jungle », art. cit.

² Il y a en fait deux sorte de crédits : les « temporary Certified Emissions Reductions » valide pour une seule période d'engagement, cinq ans donc et à renouveler au delà ; les « long-term Certified Emissions Reductions » valide de leur date d'émission à la fin du projet. Dans les deux cas, les crédits expirent lorsque l'activité n'est plus un projet, c'est-à-dire à la fin de la période de comptabilisation. Nations Unies, « Decision 19/CP.9 Modalities and procedures for afforestation... », doc. cit., p. 16.

³ Malte Meinshausen, Bill Hare, 2003, *Sinks in the CDM : After the climate, biodiversity goes down the drain. An analysis of the CDM sinks agreement at COP9*, Greenpeace, 19 décembre 2003, p. 8-9. Voir aussi l'entretien avec Cyril Loisel, fonctionnaire du Ministère français des Affaires étrangères et négociateur, Paris, 10 février 2010.

Bien que ce mode de comptabilisation ait été conçu et approuvé par les négociations, le représentant d'Orbeo, l'un des acheteurs des réductions d'Olivier, estime que « ces crédits forestiers pour le marché réglementé sont morts »¹. Il appelle « marché réglementé » celui qui a émergé du processus décisionnel international sur le climat et qui est à l'origine du traitement spécial du secteur forestier. Le courtier juge les crédits temporaires « morts » en raison d'une décision prise par l'Union Européenne. Afin que ses Etats membres puissent respecter leurs engagements de limitation d'émissions, l'Union a élaboré en interne un système de quotas échangeables, déléguant ainsi l'effort à leurs entreprises². Chaque gouvernement alloue donc des unités aux installations les plus polluantes. Une entreprise qui ne parvient pas à respecter son quota peut se procurer des unités vendues par d'autres ou acheter des réductions d'émissions produites via le Mécanisme pour un Développement Propre. La législation européenne comporte toutefois une exception : les réductions temporaires générées par des activités forestières ne sont pas acceptées³. Or, étant donné que les Etats Unis n'ont pas ratifié le traité, les principaux acteurs du Protocole sont ces entreprises européennes qui achètent en masse les crédits carbone dits permanents mais aucun issu de projets forestiers⁴. Les seuls acheteurs potentiels de ce service provisoire sont des gouvernements intéressés par une compensation temporaire dans l'espoir de réduire leurs émissions quand les crédits expirent. Ceux là ont timidement alimenté le BioCarbon Fund qui achète une partie des crédits d'Olivier⁵.

L'activité principale d'Orbeo consiste à acheter sur des bourses du carbone des réductions d'émissions certifiées permanentes pour les revendre à des clients concernés par le marché des quotas européens. Mais le courtier destine les quelques crédits forestiers achetés à l'entrepreneur Belgo-Congolais au « marché volontaire ».

¹ Entretien avec l'originateur d'Orbeo, Paris, 18 janvier 2010.

² Pour une histoire du marché des quotas européen, voir D. MacKenzie, « Material markets », et Jorgen Wettestad, 2005, « The making of the 2003 EU emissions trading directive: an ultra-quick process due to entrepreneurial proficiency? », *Global Environmental Politics*, 5, 1, p. 1-23.

³ Pour une analyse de l'exclusion des crédits temporaires par l'UE, voir: Jonathan Haskett, Bernhard Schlamadinger, Sandra Brown, 2010, « Land-based carbon storage and the European union emissions trading scheme: the science underlying the policy », *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 15, 2, p. 127-136.

⁴ Sur les 7450 projets enregistrés en mars 2014, 53 (soit 0,7%) sont des projets de reboisement (calculs faits par l'auteur à partir de la base de donnée en ligne du mécanisme pour un développement propre).

⁵ Entretien avec l'originateur d'Orbeo, Paris, 18 janvier 2010. Sur le rôle moteur du marché européen pour le Mécanisme pour un Développement Propre : Alexandre Kossoy, Philippe Ambrosi, P, 2011, *State and Trends of the Carbon Market 2010*, Carbon Finance at the World Bank, mai 2010 ("The European Union Emissions Trading Scheme (EU ETS) remained the engine of the carbon market." p. 2).

L'expression désigne les transactions de gré-à-gré où des entreprises compensent volontairement leurs émissions par le financement de projets sous forme d'achat de crédits carbone¹. Seulement, leur caractère temporaire pose problème.

« Vous pouvez pas dire à n'importe quelle boîte, je sais pas moi, la SNCF, son TGV, l'Eurostar 'vous êtes carbon neutral pendant 5 ans, mais je vous jure que dans 5 ans je retournerai vérifier'. C'est invendable ! »²

Quand Greenpeace reconnaît la qualité environnementale des crédits temporaires – puisqu'ils permettent de ne pas surestimer l'effort pour le climat – le porte-parole d'Orbeo considère que les crédits temporaires n'ont pas de valeur économique³. Il estime que dans cette configuration l'acheteur final et le courtier sont tous deux tenus par le projet. Le bien, ou plutôt le service, circule mal. S'il ne veut pas remplacer au bout de cinq ans le crédit qui s'apprête à expirer, l'acheteur doit s'assurer que la quantité de carbone convertie est toujours séquestrée par la plantation. Celle-ci ne doit pas avoir brûlée, ni avoir été victime d'une épidémie ou d'une exploitation non maîtrisée. Quand la commodité est vendue par un intermédiaire comme Orbeo, ce dernier est pris dans la transaction au lieu de disparaître une fois son rôle de passeur rempli. Acheter ce genre de réductions s'apparente à louer le droit d'usage de la capacité temporaire des acacias d'Olivier à stocker du carbone⁴. Mais une fois la mise à disposition terminée moyennant un suivi du maintien en bon état de cette technologie vivante, et donc susceptible de résister, de stockage, le consommateur a acquis une dette. Dans l'optique initiée par Michel Callon de « civiliser les marchés », on pourrait à l'inverse valoriser cette manière de responsabiliser les usagers des réductions d'émissions qui ne seraient plus alors les biens non situés et fongibles contestés par Lohmann⁵.

¹ Voir la description qualitative et quantitative qu'en fait : Molly Peters-Stanley, Katherine Hamilton, Thomas Marcello, *et al.*, 2011, *Back to the future: State of the Voluntary Carbon Markets 2011*, *Ecosystem Marketplace & Bloomberg New Energy Finance*, 2 juin 2011.

² Entretien avec l'originateur d'Orbeo, Paris, 18 janvier 2010.

³ L'innovation comptable a donné lieu à plusieurs études pour calculer justement cette valeur et juger de l'intérêt économique d'en acheter. Bruno Locatelli, Lucio Pedroni, 2004, « Accounting methods for carbon credits: impacts on the minimum area of forestry projects under the Clean Development Mechanism », *Climate Policy*, 4, 2, p. 193-204 et Roland Olschewski, Pablo C. Benitez, 2005, « Secondary forests as temporary carbon sinks? The economic impact of accounting methods on reforestation projects in the tropics », *Ecological Economics*, 55, 3, p. 380-394.

⁴ Voir la caractérisation de la relation de service par Michel Callon, Cécile Méadel, Vololona Rabearisoa, 2000, « L'économie des qualités », *Politix*, 13, 52, p. 211-239.

⁵ M. Callon, « Civilizing markets », art. cit., et L. Lohmann, « Uncertainty markets... », art. cit.

Afin de garantir le détachement du bien, l'accord entre Orbeo et Olivier spécifie que l'objet de la transaction pourra être des réductions d'émissions vérifiées par une procédure de certification différente de l'instrument onusien qui, aux yeux du courtier, gère mieux le problème de non permanence. Le contrat offre, en effet, la possibilité de faire vérifier le stock de carbone de la plantation suivant le Verified Carbon Standard. Fondé en 2005 par un consortium d'entreprises, le standard est une procédure d'enregistrement calquée sur le Mécanisme pour un Développement Propre¹. Il accepte des porteurs de projet qu'ils utilisent les méthodes de calcul et de démonstration du Mécanisme tout en proposant d'autres outils, souvent plus souples. La validation, par exemple, coïncide avec la première vérification du stock de carbone. Elle incombe à un auditeur embauché par le porteur de projet dont l'avis est ensuite mis à l'épreuve d'un second auditeur sélectionné par le standard. L'une des différences fondamentales avec le Mécanisme réside dans le traitement de la réversibilité potentielle de la séquestration du carbone des projets forestiers. Le standard utilise un système de crédits tampons qui consiste à ne délivrer qu'un pourcentage des réductions totales vérifiées. Le pourcentage est estimé par l'auditeur qui procède à une évaluation des risques de non permanence : risque d'incendie, risque économique lié au montage financier du projet, risque de gouvernance lié au pays, etc. Les crédits accordés au porteur sont qualifiés de permanents et le reste est versé dans un compte commun. Le représentant du courtier explique qu'il y a ainsi une mutualisation des risques au sein du portefeuille. Si une plantation brûle, « le risque d'émission est couvert par ces crédits qui sont retenus à l'échelle de tous les projets forestiers »².

La plantation d'acacias produira par conséquent deux biens aux qualités différentes. Enregistrée au Mécanisme pour un Développement Propre, l'activité générera lors de la vérification selon cette procédure des réductions d'émissions périssables. Elles compenseront temporairement les émissions de pays industrialisés sujets à une limitation par le Protocole de Kyoto. Les crédits achetés par le BioCarbon Fund sont de ce type. Si, comme l'autorise le contrat, Orbeo et Olivier procèdent en parallèle à une vérification selon le standard volontaire, ces unités-là n'auront aucune valeur dans le système instauré par le décideur collectif. Qualifiées de permanentes, elles serviront la compensation volontaire d'une entreprise. Bien qu'il fustige son traitement de la réversibilité du stockage du carbone, le courtier considère l'enregistrement au Mécanisme, dont nous avons exposé les exigences, comme un « label de qualité » qu'il

¹ Verified Carbon Standard, 2013, *Agriculture, Forest and Other Land Use (AFOLU) Requirements*, VCS Version 3.4, Requirements Document, 8 octobre 2013.

² Entretien avec l'originateur d'Orbeo, Paris, 18 janvier 2010.

fait valoir auprès des clients¹. Les réductions d'émissions seront calculées via le système comptable du standard volontaire mais, quand le courtier fait la publicité du bien, il met en valeur l'acceptation du projet par le régulateur onusien. La conformité avec les exigences environnementales des négociations sur le climat devient alors un argument marketing.

Le projet de reboisement congolais présente un intérêt pour la compensation volontaire car, selon le porte-parole d'Orbeo, il est « beau d'un point de vue socio-environnemental »². Parce que les réductions achetées à Olivier sont destinées à cet usage dont les attentes diffèrent de celles de l'installation industrielle qui doit se fournir en crédits pour respecter une législation, ils doivent véhiculer une « belle » histoire³. Pour l'intermédiaire, « un projet forestier qui viserait de la production de biomasse au Brésil à base d'eucalyptus, ça vaut zéro ». A l'inverse avec une plantation en RDC :

« On est bien dans un pays qui est en sortie de guerre, avec des populations complètement désœuvrées. Et c'est clair que là toute activité économique qu'on favoriserait est essentielle pour la stabilité du pays. Il y a vraiment des impacts sociaux énormes. »⁴

Les réductions d'émissions vendues par Olivier acquièrent une valeur économique car elles proviennent d'un projet mis en œuvre dans un environnement instable, où les populations sont « désœuvrées » et où l'initiative viendra faire une différence. La situation est ironique. C'est parce que la RDC est un pays qui sort de guerre qu'il fut difficile pour l'entrepreneur de trouver des fonds. Ce qui rendait frileux les investisseurs devient un argument pour vanter la qualité des crédits que la plantation d'acacias devrait générer ! Le cas ressemble à l'analyse du commerce équitable proposée par Ronan Le Velly où l'on cherche à sélectionner des « petites producteurs » défavorisés par les circuits conventionnels et où à travers le produit c'est aussi « l'histoire du producteur » que l'on transmet⁵.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ L'importance des bienfaits « socio-environnementaux » pour le marché volontaire et les projets forestiers a conduit à la création de labels qui qualifient les activités si elles respectent des critères de préservation de la diversité biologique et/ou de prise en compte des populations locales, comme le Climate, Community and Biodiversity Alliance Standard.

⁴ Entretien avec l'originateur d'Orbeo, Paris, 18 janvier 2010.

⁵ Le Velly, « Le commerce équitable », art. cit., p. 324-325. Voir aussi Daniel Neyland, Elena Simakova, 2009, « How far can we push sceptical reflexivity? An analysis of marketing ethics and the certification of poverty », *Journal of Marketing Management*, 25, 7-8, p. 777-794.

L'état compliqué du pays où se déroule le projet circonscrit et sécurisé devient une qualité de la commodité en vente. Grâce à cette histoire, Orbeo a trouvé en Danone l'acheteur final des futurs crédits. La multinationale de l'agro-alimentaire cherche à réduire et compenser ses émissions de gaz à effet de serre. Pour le Directeur du Développement Durable de Danone, un tel engagement est nécessaire car « le consommateur est là »¹. L'entreprise cherche des projets de compensation avec d'importants « co-bénéfices » alimentaires puisque c'est le cœur de métier du groupe, une condition remplie par le projet d'Olivier et son activité de commercialisation du manioc². Ce consommateur de yaourts et d'eau Evian, qui semble faire agir Danone, est une sorte de figure éthique, un consommateur préoccupé par les émissions de CO₂ et auquel l'entreprise vend l'histoire congolaise³. Tandis que les opérations qui ont progressivement mis en forme l'activité de reboisement d'Olivier en projet circonscrit et maîtrisé l'ont abstrait de ce contexte difficile qu'est la RDC, la valorisation commerciale des futurs crédits carbone mobilise une version marketing de ces éléments dont la mise à distance est nécessaire à l'objectivation du bien échangé.

2.1.3 LA DIFFICILE DOMESTICATION DES ACACIAS

Les opérations restituées dans la section précédente permettent au porteur de projet d'estimer la quantité de réductions d'émissions que son projet pourrait générer et d'en vendre une grande partie à terme grâce à l'histoire qui peut y être attachée. Des quantités, des exigences et un prix ont été fixés en 2009 pour une transaction qui aura lieu en 2017, à condition que le projet, enregistré en 2011, déploie une performance à la hauteur de ce qui est attendu. Evoquer la situation sur le site du projet, dans la savane congolaise à 150 kilomètres de Kinshasa au printemps de l'année 2011, fera apparaître une autre manifestation de ce retour du refoulé qui, cette fois-ci, met en péril l'activité d'Olivier.

Trois ans après son début officiel en tant que projet carbone, les effets climatiques du projet s'apprêtent à être mesurés. Les premiers arbres plantés en 2008 ont atteint les

¹ Discussion avec le directeur du développement durable de Danone, Barcelone, 2 juin 2011.

² La démarche ressemble à celle des entreprises intéressées par les marchés BoP comme Schneider Electric qui d'ailleurs contribue à un fonds carbone initié par Danone sur lequel nous reviendrons, C. Cholez, P. Trompette, D. Vinck, « L'exploration des marchés BoP », art. cit.

³ Sur le phénomène de compensation carbone par des particuliers et l'empreinte carbone comme une technique de gouvernement qui individualise la responsabilité voir Matthew Paterson, Johannes Strippel, 2010, « My space: governing individuals' carbon emissions », *Environment and planning. D, Society and space*, 28, 2, p341-362.

trois mètres, la hauteur minimale pour constituer une forêt en RDC. Le responsable « statistique et mesures » de Novacel explique le déroulé d'une mesure de la manière suivante¹. Une méthode d'échantillonnage a tiré des coordonnées géographiques et pour chaque point, l'arbre de référence a été identifié, dorénavant marqué par un morceau de métal. Les mesures sont prises sur 28 arbres, choisis dans son alignement vers les directions Nord-Est et Nord-Ouest. Des chaînes au sol sont installées pour délimiter la zone à mesurer. L'équipe déployée est composée de cinq personnes : deux d'entre elles défrichent à la machette, car les acacias sont entourés d'herbes relativement hautes et coupantes, une personne tient le bâton d'un mètre trente, hauteur à laquelle la mesure doit être prise, une autre mesure le diamètre de l'arbre et la dernière enfin note le résultat. Une fois l'arbre mesuré, son tronc est marqué d'un coup de feutre et l'équipe passe au suivant. Sur les 4200 hectares que le projet prévoit de reboiser, la moitié environ l'est déjà en avril 2011. Échantillonnées, identifiées, marquées, ces parcelles sont prêtes pour le laborieux rituel de la mesure.

Si l'employé de Novacel est prêt, c'est parce que, quelques jours auparavant, Olivier a convié les principaux partenaires de son projet pour un « workshop » sur la mesure. Pendant une semaine, un membre d'Orbeo, du BioCarbon Fund, mais aussi le responsable de l'extension commerciale d'ONF internationale se sont retrouvés sur le site du projet. La réunion était l'occasion pour le porteur de projet de leur montrer la manière dont il mènera les mesures qui feront advenir l'objet des transactions patiemment négociées et configurées. Parmi les convives figure aussi l'ancien directeur de l'innovation et de l'environnement de Suez, l'une des deux entreprises ayant investi dans le projet. Depuis plusieurs années, celui-ci a pris sa retraite et travaille avec Olivier. Son rôle est crucial car c'est lui qui supervise l'activité de suivi. Une fois les mesures prises sur le terrain, il faut archiver et sauvegarder les données via un programme de stockage et de classification de l'information dont il est en train de développer le code informatique. Le programme sert à encoder les informations collectées lors des mesures : la parcelle, l'arbre et ses coordonnées GPS, la valeur du diamètre. L'informaticien l'accompagne de fiches d'instruction afin de « fiabiliser le passage du papier à l'excel » car « tout ce qui n'entre pas dans une feuille excel n'existe pas ».² Selon lui, l'une des contraintes principales est que « rien n'est solide ». Il n'y a pas d'accès Internet et l'électricité est fournie par un groupe électrogène, de 7h à 13h puis de 17h à 22h seulement. En raison de la chaleur et des orages « les ordinateurs claquent à n'importe quel moment ».

¹ Visite du puits de carbone avec le responsable « statistique et mesures » de Novacel, Ibi Batéké, 23 avril 2011.

² Discussion avec l'ancien directeur de l'environnement et de l'innovation de Suez, Ibi Batéké, 23 avril 2011.

Nous avons quitté le monde de papier dans lequel nous naviguions pour donner un aperçu de la mise en œuvre du projet confronté à la chaleur de la savane congolaise et à l'absence d'électricité. Des imprévus évidemment surviennent. L'entrepreneur s'en rend notamment compte lorsqu'il mesure et calcule durant l'été 2011 la quantité de carbone séquestré par les arbres plantés¹. L'objectif de sa démarche n'est pas de préparer une vérification par un auditeur. Il veut suivre le stock de carbone en vue de négocier auprès des acheteurs un prépaiement pour ce qui serait déjà stocké. Cependant, alors qu'à cette date les estimations prévoyaient un total de 80 000 tonnes de CO₂, le calcul donne un résultat négatif : -7000 tonnes! Le signe négatif est rendu possible par une convention inscrite dans la candidature qui annonce que du stock de carbone accumulé dans les arbres devront être déduites les émissions libérées par la préparation du site. L'itinéraire technique du projet comprend un travail de dessouchage de la végétation existante. Les règles du Mécanisme proposent un calcul standard qui associe une quantité de CO₂ émis à une masse de bois récupéré de ce travail². Contrairement aux prévisions du Document de Description de Projet, l'activité est pour l'instant émettrice de CO₂.

Pour gérer ce qu'il qualifie de « crise de confiance », Olivier essaie d'identifier les raisons du décalage entre les prévisions et les calculs actualisés et les présente aux acheteurs qui attendent chacun 500 000 tonnes en 2017³. Les causes semblent multiples. Le taux de mortalité des arbres, tout d'abord, n'était pas simulé dans le document et les acacias sur pied sont moins nombreux que prévu. Un incendie est même survenu malgré les pares feux. De plus, Novacel a suspendu son activité de plantation fin 2010 faute de moyens financiers. La surface reboisée est donc inférieure aux prévisions de l'itinéraire technique. L'entrepreneur s'est plaint de sa situation auprès de la Banque Mondiale pour tenter, en vain, d'obtenir une avance sur la vente⁴. Les frais de rédaction des contrats et l'embauche de l'auditeur ont coûté plus qu'anticipé. A l'instar de l'exemple des OGM mentionné par Michel Callon, « la valeur

¹ « Note technique NOVACEL, stockage de CO₂ à fin septembre 2011, NT CQSS-001 », et « Note technique NOVACEL, monitoring 2011, analyse statistique, CDSS-0012 », document transmis par Olivier.

² Nations Unies, « Ibi Batéké », p. 45-49. Le document utilise l'outil du régulateur suivant: Nations Unies, 2009, « Annex 22 – A/R methodological tool 'Estimation of GHG emissions due to clearing, burning and decay of existing vegetation attributable to a CDM A/R project activity' (version 03) », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Fiftieth meeting – Report*, CDM-EB-50, Bangkok, 13-16 octobre 2009.

³ Echange de mails avec Olivier courant novembre 2011.

⁴ Novacel, « Lettre ouverte adressée à Mme Elyssar Baroudy, manager du BioCarbon Fund, objet : Engagement dans la procédure de vérification et appel à la mobilisation de ressources financières à court terme », 31 décembre 2010, document transmis par Olivier.

(marchande) de ces entités [les acacias] tient à leur faculté d'agir »¹. La plantation d'Olivier a une valeur pour le climat, convertible en équivalent monétaire, en raison de la capacité des arbres à croître et à stocker du carbone. Mais, pour poursuivre l'argument de Callon, « leur marchandisation n'est possible que si ces qualités sont d'une certaine manière entravées, domestiquées, rendues prédictibles »². Le travail de cadrage et d'anticipation effectué dans la candidature vise précisément cela sauf que les règles du Mécanisme restreignent ensuite la latitude du porteur de projet à réagir aux potentiels débordements.

Alors que les acacias vivants réagissent différemment de leur comportement modélisé, l'entrepreneur ne pourra ajuster son projet qu'à la marge pour tenter de les domestiquer³. Il peut changer la proportion des variétés d'acacias pour planter celles qui poussent le mieux, mais ne peut pas jouer sur les pourcentages inter-espèces. Il peut modifier légèrement la technique d'échantillonnage pour rendre le résultat plus favorable, mais ne peut pas changer la méthode de calcul des émissions de gaz à effet de serre attribuées au dessouchage, ni modifier le travail de préparation de la zone à reboiser. Un certain nombre de choix faits lors de sa candidature sont devenus durablement contraignants. Ils restreignent le porteur de projet confronté à l'épreuve de la réalisation de ses plans sur laquelle pourtant repose la passivation du bien à échanger et par conséquent la capacité de l'entrepreneur à honorer ses engagements contractuels et à faire survivre son activité.

3.2 (Se) faire valoir (dans) le marché carbone

3.2.1 L'ACTIVISME DEMONSTRATIF DU PORTEUR DE PROJET

Au printemps 2011, face aux difficultés économiques évoquées ci-dessus, Olivier souhaite investir dans la transformation du manioc pour combler ses déficits budgétaires et accélérer la plantation en vue de respecter les conditions des contrats de vente et ne pas mettre en péril son entreprise. Il cherche des investissements additionnels pour rentabiliser la production de farine de manioc et commencer celle de charbon de bois. Son idée est d'installer une unité qui convertirait les émissions libérées lors de la carbonisation en chaleur servant de source d'énergie pour mécaniser une partie de la chaîne de production de la farine. A entendre le porteur, le montage

¹ M. Callon, « Qu'est-ce qu'un agencement marchand ? », *op. cit.*, p. 350.

² *Ibid.*

³ Le choix du verbe fait référence aux coquilles Saint-Jacques de M. Callon, « Elements pour une sociologie de la traduction... », *art. cit.*

pourrait même devenir un projet d'énergie renouvelable du Mécanisme pour un Développement Propre. Fidèle à ce qui fait la grandeur dans un monde organisé par projets, Olivier envisage un nouveau projet en puissance¹.

Pour susciter l'apparition d'opportunités entrepreneuriales, l'entrepreneur se rend en juin 2011 à la Carbon Expo de Barcelone. L'événement annuel est organisé par L'Unité Finance Carbon de la Banque Mondiale et le consortium d'entreprises à l'origine de la création du standard volontaire Verified Carbon Standard.² A ces rencontres marchandes, Olivier déploie un véritable « activisme démonstratif ». L'expression nous vient de Claude Rosental et son étude des « démos » au cours desquelles un logiciel informatique est (dé)montré pour convaincre un public fréquemment composé de financeurs de la validité d'un formalisme et de son intérêt économique³. Que ce soit dans sa quête d'investissements ou lors de la soumission à l'enregistrement, Olivier oscille lui aussi entre « démarche probatoire » et « conduite ostentatoire ». Après s'être conformé aux exigences du Mécanisme, le porteur de projet continue de démontrer quand il déambule à travers la Carbon Expo. Il est interpellé, s'arrête, entre en discussion avec des inconnus et distribue inlassablement sa carte de visite. L'équipement principal du geste démonstratif n'est plus le formulaire, les méthodes de calcul standard et l'expertise d'ONF international mais sa propre personne, son métissage, son chapeau à plume – symbole du pouvoir coutumier – et un fascicule qui raconte l'histoire du projet carbone⁴.

A la Carbon Expo de 2010, l'entrepreneur a rencontré le Directeur du Développement Durable de Danone à qui Orbeo, l'un des deux acheteurs du projet enregistré au Mécanisme, a revendu les crédits encore à venir du projet⁵. Lors de leur entrevue, le porteur de projet et son client final ont découvert la marge du courtier sur la revente des réductions d'émissions : 1,50 par tonne de CO₂, ce qui, pour 500 000 tonnes, devient non négligeable. Devant le dévoilement des prix d'achat et de revente, Danone et Novacel ont négocié directement un projet d'agrandissement du puits de carbone. L'accord commercial n'implique pas d'intermédiaire et le prix fixé est plus élevé. En mars 2011, Novacel a ainsi signé un troisième contrat de vente à terme. L'achat

¹ L. Boltanski, E. Chiapello, « Le nouvel esprit du capitalisme », *op. cit.*

² Sur l'importance des rencontres marchandes, voir M. Callon, « Qu'est-ce qu'un agencement marchand ? », *op. cit.*

³ Claude Rosental, 2007, *Les capitalistes de la science. Enquête sur les démonstrateurs de la Silicon Valley et de la NASA*, Paris CNRS Edition.

⁴ Le terme de « geste démonstratif » et l'idée qu'il est équipé nous vient de Claude Rosental, 2009, « Anthropologie de la démonstration », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3, 2, p. 233-252, p. 235.

⁵ Discussion avec Olivier, Barcelone, 3 juin 2011.

s'effectue dans le cadre d'un fonds carbone ouvert en 2010 par la multinationale et auquel contribuent d'autres entreprises désireuses de compenser leurs émissions par des crédits carbone à « haute valeur sociétale », pour reprendre les termes du porte-parole de Danone¹. Le contrat avec Olivier comporte un prépaiement des réductions d'émissions escomptées qui remplit la fonction d'un investissement couvrant les frais d'extension de la plantation. La signature du nouveau contrat fait l'objet d'un article dans le mensuel africain *Jeune Afrique* qui présente la trajectoire du porteur et de ses activités comme une *success story*². Intitulé « Novacel vend de l'air à Danone », l'article raconte « l'histoire d'un homme qui vend de l'air, entre 3 et 5 euros la tonne » et restitue ce que nous avons présenté au fil du chapitre : l'héritage coutumier du père ancien ministre, le marché du carbone qui a fait « fructifier une exploitation agricole » en faillite après la guerre, l'enregistrement au mécanisme, et enfin le préfinancement de Danone. La résistance que commencent à opposer les acacias est totalement passée sous silence dans cette version où le succès des projets d'Olivier est d'avoir trouvé et enrôlé – ou roulé... – des acheteurs du Nord.

Durant l'événement à Barcelone en 2011, Olivier retrouve des représentants de Danone, cherche des investisseurs pour son futur projet co-génération et se montre très réceptif à toutes nouvelles rencontres. Lors d'un cocktail organisé par la Caisse des Dépôts et Consignation qui finance le fonds carbone initié par l'entreprise d'agro-alimentaire, le porteur de projet est présenté au président de son Unité Climat par l'intermédiaire d'une employée de l'Agence Française de Développement. L'entrepreneur raconte son initiative. « C'est ingénieux » lui répond l'ancien énarque émerveillé qui lui confie ne s'être presque jamais rendu « en Afrique ». Il dit s'apercevoir que depuis un moment il « tourne autour du continent », mais « n'ose pas ». Et lorsqu'il annonce qu'il a « très envie d'aller à Kinshasa », Olivier l'invite à venir « planter son arbre à Ibi »³. Face à cet investisseur potentiel, le porteur de projet s'engage dans un nouvel effort démonstratif. L'invitation à planter un arbre fait partie de la technique d'intéressement d'Olivier. Il l'a proposée à des centaines de personnes. Dans le livre d'or qu'il fait signer aux visiteurs du projet, on trouve des membres du BioCarbon Fund, les équipes d'ONF international et d'Ernst & Young, des directeurs de l'administration congolaise, des représentants de bailleurs de fonds, le ministre de

¹ Discussion avec le directeur du développement durable de Danone, Barcelone, 2 juin 2011. Sur le fonds voir CDC Climat, Crédit Agricole, Danone, *et al.*, 2011, « Livelihoods: An innovative carbon-offset fund serving rural communities », communiqué de presse, Paris, 4 juillet 2011.

² Fabienne Pompey, 2011, « Novacel vend de l'air à Danone », *Jeune Afrique*, n°2617, 6-12 mars 2011, p. 111.

³ Extrait notes de terrain lors de la Carbon Expo, Barcelone, 2 juin 2011.

l'environnement de la RDC et même Laurent de Belgique, fils cadet du roi de Belgique¹. Durant cette interaction entre Olivier et le directeur de la CDC Climat, on ne sait plus qui intéresse qui. Est-ce l'entremetteuse de l'agence de développement qui exhibe un porteur de projet africain ou l'entrepreneur qui met en valeur son entreprise ? Les deux, probablement. Le glissement entre la volonté d'attirer l'attention à des visées commerciales et le folklore guette Olivier à plusieurs reprises. A la demande du BioCarbon Fund, il est panéliste d'un atelier consacré aux initiatives qui combinent activités forestières, agricoles et énergétiques. En prenant la parole, l'entrepreneur précise avant toute chose qu'il est congolais, puis décrit son projet. Une fois l'événement terminé, des membres de l'audience le questionnent et l'un d'entre eux lui demande de poser pour une photographie souvenir. En se remémorant l'épisode, Olivier confie avoir « l'impression d'être parfois une bête de foire »².

Au cours de ce moment de rencontres, ce n'est plus seulement Olivier qui présente son projet pour convaincre et enrôler, ce sont aussi les organisateurs de la Carbon Expo, dont la Banque Mondiale, qui montrent le congolais et son histoire car ils incarnent une *success stories*. Sa réussite est d'avoir été enregistré en février 2011 au Mécanisme et non, comme nous l'avons vu, de se dérouler sans encombre. Avec son initiative dans un pays que tout le monde imagine compliqué, avec sa plume dont il aime raconter la signification, l'entrepreneur belgo-congolais est un bon candidat. Son sens du marketing qu'il met au service de son activité entrepreneuriale sert aussi à mettre en évidence que le marché du carbone peut faire advenir de bons projets, bons, plus pour la belle histoire qui leur est associée que pour leur contribution en termes de réductions de gaz à effet de serre.

3.3.2 LA CARBON EXPO COMME DEMONSTRATION DE FORCE DE LA FORME PROJET

Les Carbon Expos sont organisés chaque année. Des porteurs de projets y viennent pour intéresser des acheteurs de crédits et convaincre des investisseurs. Des bureaux d'étude comme ONF international s'y rendent pour trouver de nouveaux clients et croiser des auditeurs en train de valider des projets sur lesquels ils ont travaillé. En juin 2011, le centre de conférence de Barcelone concentre le marché du carbone. Il devient

¹ Notes de terrain, Ibi Batéké, 23 avril 2011. Le déplacement du prince en République Démocratique du Congo devient d'ailleurs un incident diplomatique. Laurent en profita également rencontre Joseph Kabila, rencontre délicate dans cette année électorale, Colette Braeckman, 2011, « Ce que le Prince Laurent a fait au Congo », *Le Soir*, 30 mars 2011.

² Notes de terrain, Carbon Expo, 2 juin 2011.

physiquement palpable puisque les personnages qui font la vie des projets y sont réunis. Que ce soit entre les stands ou lors des conférences, on évoque les outils standardisés du Mécanisme, on annonce les volumes de transaction, on se félicite de l'enregistrement de projets originaux. Nous avons dit d'Olivier qu'il était mis à profit par des représentants de la Banque Mondiale pour valoriser le Mécanisme pour un Développement Propre et plus largement la forme projet. Nous allons ici montrer que faire connaître ce genre de *success stories* s'accompagne de la mise en évidence des investissements passés qui furent nécessaires à l'opérationnalisation de ces activités et sert d'argument en faveur de la pérennisation de la coordination par projets pour agir contre le changement climatique.

Lors de la Carbon Expo de 2011, le BioCarbon Fund tient une rencontre pour faire le bilan de l'enregistrement de projets forestiers au Mécanisme de Kyoto¹. La directrice du fonds évoque les débuts difficiles de la régulation de ces « projets vivants » et insiste sur l'émergence progressive d'outils. Elle explique que le Mécanisme constitue forcément « une quantité massive de documents » car il ne s'agit pas de dire « qu'un projet est bon et hop on peut générer des crédits ». L'événement fait intervenir les porte-parole des principaux acteurs mobilisés autour d'un projet. Un membre de l'arrangement institutionnel onusien qui supervise le marché s'exprime ainsi pour expliquer que le Comité Exécutif réfléchit actuellement aux manières de « rendre les choses plus simples ». Un porteur de projet, le représentant de l'ONG humanitaire internationale World Vision, présente son activité de reboisement en Ethiopie auquel le fonds carbone achète une partie des crédits². Un membre de TÜV SÜD, l'un des principaux auditeurs, répète la nécessité de documenter les projets pour qu'ils puissent être validés. Enfin, un représentant d'ONF international présente le travail de consultant en enregistrement de projets. Ce type de moment constitue une véritable démonstration du marché et les intervenants aux différents moments de prise de parole en sont les démonstrateurs dans le sens proposé par Andrew Barry et repris par Michel Callon de « médiateur » qui « pointe vers l'objet ou la chose dont il veut parler à (avec) d'autre »³. Or, ce dont les démonstrateurs veulent parler c'est la pérennisation de ces activités à ne pas sacrifier alors qu'en 2011 l'avenir du Mécanisme pour un Développement Propre est incertain. Le chapitre 1 a montré que le processus décisionnel sur le climat organise l'action par séquences. L'existence du marché est garantie jusqu'en 2012 – fin de la

¹ Notes de terrain à la Carbon Expo, Barcelone, 3 juin 2011.

² Nations Unies, 2009, « Humbo Ethiopia Assisted Natural Regeneration Project – Version 03 », Project Design Document Form for Afforestation and reforestation Project Activities (CDM-AR-PDD) – Version 04, 19 juin 2009.

³ A. Barry, « Political machines », *op. cit.* et Michel Callon, 2004, « Europe wrestling with technology », *Economy & Society*, 33, 1, p. 121-134, p. 124.

première période d'engagement du Protocole de Kyoto – et soumise à débat au-delà. Une telle incertitude conduit le prix de la tonne de CO₂ à baisser drastiquement, selon des descriptions quantitatives du marché et leurs analyses. Par ailleurs, le Mécanisme issu des négociations et le marché européen qui s'y est associé ont subi des fraudes et les quotas s'avèrent avoir été sur-alloués¹.

L'audience visée par la démonstration de la Carbon Expo est la Conférence des Parties dont la présence à Barcelone est incarnée par la Secrétaire exécutif de la Convention-cadre². Le message qui lui est adressé est le suivant : maintenez l'usage de mécanismes marchands car des capacités ont été construites, une batterie d'outils élaborés et des acteurs créés. Lors d'une plénière intitulée « le futur des instruments marchands » les panélistes ne cessent de pester contre ces « diplomates » irresponsables qui hésitent à poursuivre l'existence des dispositifs de Kyoto. Ils appellent au maintien de « tout ce qui a été mis en place, de toute cette architecture complexe ». ³ Cependant, l'argumentation ne loue pas naïvement les marchés – soumis à de dures critiques – mais de rendre visibles les sacrifices qui ont été consentis pour les rendre opérationnels et la possibilité de rendre leur conception plus juste aux prix de quelques modifications. C'est donc en valorisant les investissements qui furent nécessaires pour règlementer le processus de mise en forme préalable des projets, et non en évaluant les effets du Mécanisme pour un Développement Propre en termes de réductions d'émissions, que le maintien de la forme projet est défendu par ceux qui en ont supporté les coûts d'opérationnalisation. Lors de la plénière, le directeur de la CDC Climat, avec qui nous avons vu Olivier interagir précédemment, explique qu'un des défis est de faire profiter les pays africains où le nombre de projets est encore faible. La directrice de l'Unité Finance Carbone de la Banque Mondiale rebondit en acquiesçant mais en ajoutant qu'il existe des cas réussis et qu'il faut les faire connaître. Les *success stories* telles que celle d'Olivier servent précisément à cela.

L'exercice démonstratif de la Carbon Expo ne défend pas seulement le maintien des marchés du carbone existants. Il vise aussi à promouvoir des mécanismes marchands

¹ Sur les fraudes voir Vittorio De Filippis, 2011, « Une fraude à cinq milliards sur le marché du carbone », *Libération*, 15 janvier 2011 et Terry Macalister, Tim Webb, 2011, « Carbon fraud may force longer closure of EU emissions trading », *The Guardian*, 23 janvier 2011. L'analyse quantitative des marchés carbone effectuée en 2012, rend compte de cette situation critique, Alexandre Kossoy, Pierre Guigon, 2012, *State and Trends of the Carbon Market 2012*, Carbon Finance at the World Bank, Washington DC, mai 2012. Des ONG environnementales accusent d'ailleurs les organisateurs de la Carbon Expo d'ignorer l'échec du marché carbone, Andy Rowell, 2011, *How corporations rule. Part2: ieta lobby group ignores carbon market flaws*, Friends of the earth, décembre 2011.

² Voir le chapitre 1.

³ Note de terrain à la Carbon Expo, Barcelone, 1 juin 2011.

ciblant de nouveaux domaines. Les règles en matière de REDD+ en font partie. Lors d'une rencontre consacrée au sujet, un projet de conservation de la nature mis en œuvre au Kenya est présenté comme le premier « projet carbone REDD+ » enregistré au standard volontaire Verified Carbon Standard¹. L'activité est portée par Wildlife Works Carbon, une entreprise créée en 2008 et qui vend à BNP Paribas des crédits générés pour avoir réduit le déboisement². A l'instar du projet congolais, l'activité est associée à un individu, Mike, un canadien installé au Kenya depuis les années 1990. La figure à faire valoir est le conversationniste amoureux de la nature, une situation plus fréquente dans les projets forestiers que celle de l'entrepreneur national. De façon amusante, alors qu'il erre dans la foire aux projets carbone, un jeune consultant confond Olivier avec « le kenyan qui plante des arbres », le Belgo-congolais étant l'une des rares personnes présentes à la manifestation à avoir une peau de couleur foncée³.

Si le décideur collectif fait proliférer les suggestions concernant les règles en matière de REDD+, les appuis conventionnels du marché carbone semblent réduire le champ de l'investigation en démontrant la possibilité de faire des projets REDD+. Ce chapitre a passé en revue un ensemble d'« investissements de forme » – la procédure de démonstration-identification, le formulaire de candidature, les valeurs par défaut du GIEC, etc. – qui offrent, pour citer Laurent Thévenot, « les rendements de la régularité » au sein du mécanisme onusien, mais également du marché volontaire qui s'en est inspiré, et potentiellement de tout nouveau secteur d'activité de réduction d'émissions adoptant la forme projet⁴. La construction de cet équipement, d'une expertise incorporée dans des bureaux d'étude, d'un réseau de vendeurs et d'acheteurs a immobilisé du temps de travail et du capital. Or, « l'avantage attendu de son rendement tient à l'accroissement de stabilité (et de généralité [...]) qui est attaché à ce sacrifice »⁵. Le coût était supérieur pour les premiers projets forestiers – fortement soutenus par la Banque Mondiale – que pour Olivier, de même que pour l'initiative kenyane de conservation forestière dont la mise en forme a requis relativement peu d'investissements supplémentaires qui pourront maintenant être remobilisés par de futurs projets REDD+. Au prix de quelques ajustements, le standard volontaire a créé un nouveau secteur, les projets de réduction de la déforestation tropicale, qui génère l'enthousiasme de porteurs de projet comme Olivier qui a un autre projet en cours :

¹ *Ibid.*

² Voluntary Carbon Standard, 2011, Project in Kenya issues world's first Reduced Deforestation (REDD) credits under VCS Program, Washington, 8 février 2011.

³ Notes de terrain à la Carbon Expo, Barcelone, 1 juin 2011.

⁴ L. Thévenot, « Les investissements de forme », art. cit., p. 23.

⁵ *Ibid.*, p. 26.

répliquer l'activité de reboisement dans une région de mosaïque savane-forêt où la forêt est menacée par son exploitation comme source d'énergie¹. Reboiser pour commercialiser du charbon de bois pourrait préserver le couvert forestier en péril. De ce nouveau projet, il discute à Barcelone avec des consultants d'ONF international mais également un représentant de la Banque Mondiale en RDC et un consultant du ministère de l'environnement congolais². Les deux hommes travaillent à la préparation à REDD+ à laquelle nous consacrerons le chapitre suivant. Leur présence à la Carbon Expo indique qu'ils voient eux aussi dans l'émergence de la forme projet appliquée au déboisement une option intéressante.

Alors qu'en 1997, le Mécanisme pour un Développement Propre était réduit à quelques pages d'un traité multilatéral, il est progressivement devenu une « coordination forte »³. Le Protocole de Kyoto s'est traduit en une foule de décisions prises par le régulateur, façonnant au cas par cas le fonctionnement du marché. Le consensus durement obtenu au Japon s'est durci grâce à des projets comme celui d'Olivier. Ce faisant, il « exclut le retour en arrière et rend prévisibles les traductions à venir », c'est-à-dire les futures règles pour organiser l'action collective pour le climat⁴. La démonstration de force que constitue la présentation du projet kenyan à la Carbon Expo est une tentative de montrer qu'une certaine irréversibilisation s'est opérée et qu'il est par conséquent logique de baser les futures règles en matière de REDD+ sur ce qui existe déjà. L'engouement que cela suscite chez des porteurs de projet donne à penser que l'option va continuer à se solidifier.

Notre description du projet de reboisement se termine par quelques éléments laissant penser que sa mise en œuvre sera un processus jalonné d'épreuves. Les acacias résistent au plan sur lequel repose la passivation des réductions d'émissions mais le porteur de projet est limité dans ses mouvements pour réagir et domestiquer ces êtres vivants récalcitrants. L'une de ses réponses est la recherche d'investissements pour accélérer le rythme de plantation et honorer ses contrats basés sur le travail d'anticipation décrit précédemment. Pour cela l'entrepreneur arpente les Carbon Expos, ces événements

¹ Pour un aperçu de ces ajustements, voir le chapitre 4.

² Note de terrain à la Carbon Expo, 1-3 juin 2011.

³ Michel Callon, 1991, « Réseaux technico-économiques et irréversibilités », dans Robert Boyer, Bernard Chavance, Olivier Godard (dir.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, Editions de l'EHESS, p. 195-230.

⁴ *Ibid.*, p. 223 (note 29).

entre foire marchande et rencontre politique, où se croisent vendeurs, acheteurs, consultants, auditeurs et régulateurs. Malgré ses difficultés de mise en œuvre, le projet congolais y est exhibé comme une *success story* à répliquer, servant indirectement d'argument en faveur d'un maintien du projet comme forme privilégiée d'organisation de l'action internationale pour le climat.

Conclusion

En abordant le Mécanisme pour un Développement Propre comme un agencement marchand, le chapitre a identifié les opérations qui progressivement cadrent le projet de plantation dans la savane congolaise en une activité productrice de réductions d'émissions échangeables que le porteur de projet met en vente. Toutes n'ont pas été examinées avec la même attention car dans ce marché toutes n'ont pas la même importance. C'est sur la passivation de la nouvelle commodité que sont les crédits carbone et sur l'activation simultanée de l'agence qui les produit, l'entrepreneur Belgo-Congolais, que nous nous sommes attardés. Nous les avons jugées dignes d'intérêt dans la mesure où ces cadrages mettent en évidence les tensions générées entre la vocation marchande du mécanisme et sa visée politique. En tant qu'instrument du Protocole de Kyoto, le mécanisme sert l'objectif de diminuer la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Ses règles de fonctionnement élaborées, d'abord par le décideur collectif analysé dans le chapitre précédent, puis par les décisions successives du Comité Exécutif chargé d'enregistrer les projets, sont destinées à organiser le Mécanisme selon cette ambition. La rigidification de l'itinéraire technique, le respect des procédures de démonstration du scénario de référence, les directives du GIEC, ces conventions que mobilise le porteur de projet cherchent à garantir la contribution des activités à l'action collective pour le climat qu'il est alors possible de quantifier et d'en attribuer la responsabilité. Nous avons vu que certaines d'entre elles entrent en conflit avec l'autre cahier des charges dont le décideur collectif, devenu concepteur des marchés, a également doté le Mécanisme : produire une commodité échangeable et faire advenir la transaction. L'estimation *ex ante* des réductions d'émissions attendues d'un projet est un cas exemplaire puisque l'exigence environnementale requiert de sous-estimer la quantité de crédits, c'est-à-dire le retour sur investissement escompté, quand l'exigence commerciale appelle à rendre le projet attractif.

Pour assurer la contribution des projets, autrement dit des transactions bilatérales de cet agencement marchand, à la lutte contre le changement climatique, nous avons montré que le mécanisme est organisé de manière à pouvoir être supervisé par une

autorité centrale désignée par le processus décisionnel international. Un centre, le Comité Exécutif, acquiert ainsi un pouvoir sur l'ensemble des échanges qui forment ce marché très régulé. Une activité de reboisement telle que celle que nous avons choisi de décrire acquiert sa capacité à produire des réductions d'émissions à condition d'être enregistrée par ce Comité suite à un audit favorable. L'ensemble des projets mis en œuvre aux quatre coins du monde peut être embrassé en un regard pour qui consulte le registre du mécanisme. De la sorte, le décideur collectif dirige et contrôle l'instrument qu'il a instauré. Nous avons dit de ce dernier qu'il s'agit d'un mode d'action frugale dans la mesure où monter un projet nécessite de ne sécuriser qu'une transaction et de mobiliser un nombre restreint d'acteurs. Il est frugal et non coercitif par rapport à une intervention qui obligerait un gouvernement à équiper son territoire de capteurs de CO₂ et à imposer à sa population un nouveau mode de vie sans voiture par exemple. De ce point de vue, le projet, circonscrit dans l'espace et dans le temps, qui marginalise l'administration et les riverains, est une petite action. Mais sa mise en forme pour les besoins de cette supervision centralisée est un processus long, coûteux et producteur de micro-contraintes exercées sur celui qui se propose de porter le projet afin de garantir que son intervention et la commodité qu'elle produit agissent bien pour le climat tel que l'entend le décideur collectif.

Chapitre 3. Des agents préparateurs : mobiliser autour des forêts de pays dits en développement

Introduction

Le chapitre 1 a montré que, suite à la création d'un processus de discussion dédié à la déforestation tropicale au sein des négociations climatiques, des organisations internationales – dont la Banque Mondiale et des agences onusiennes – ont lancé des initiatives visant à soutenir les pays en développement qui souhaitent se préparer aux futures règles incitatives en matière de REDD+. Alors que dans le Mécanisme pour un Développement Propre examiné précédemment les institutions nationales des pays hôtes jouent un rôle marginal au cours de la conception des projets et de leur mise en œuvre, le cadrage national adopté par le décideur collectif pour traiter le problème du déboisement tend à faire des gouvernements des acteurs plus difficilement contournables. Puisque les incitations à réduire la perte de couvert forestier devraient s'adresser aux pays-Parties, les processus de préparation s'interrogent sur l'implication de l'administration étatique, l'extension territoriale à atteindre, la prise en compte de la population ou encore sur l'articulation de la lutte contre la déforestation avec les perspectives de développement économique des pays. En nous intéressant au cas de la République Démocratique du Congo (RDC), c'est l'ensemble de ces questions que nous allons examiner ici.

Ce chapitre montrera que la préparation du pays à REDD+ s'organise autour d'une petite équipe à Kinshasa rattachée au ministère de l'environnement, financée par de l'aide publique au développement et composée de consultants dits internationaux que nous appelons des agents préparateurs. Nous verrons que leur intervention protéiforme a peu prise sur le territoire congolais, sa population et ses forêts. Les consultants organisent des rencontres, contactent des experts et discutent avec le ministère. Afin d'étendre leur action en dehors de la capitale, ils tentent de se greffer sur d'autres interventions de l'aide internationale et coordonnent consultances et projets permettant de mobiliser plus ou moins durablement des ressources humaines, financières et techniques extérieures. Spéculant sur les retombées financières que pourrait escompter la RDC, le chapitre mettra en évidence que les agents préparateurs mènent au quotidien un travail d'intéressement dont il est souvent difficile de saisir les visées et les effets, si ce n'est le maintien d'une attention collective soucieuse, ou du

moins informée, qu'il faudra à l'avenir compter avec le carbone stocké par les forêts congolaises – à défaut d'ailleurs d'être capable de le compter.

PREPARER UN ETAT ?

A quel genre d'intervention s'apparente « la préparation à REDD+ » ? Soutenue par des acteurs de la coopération internationale, c'est un processus relativement exploratoire qui se déroule principalement dans des bureaux de la capitale du pays. Il diffère en cela des projets de l'aide plus classiques examinés par les anthropologues, tels que la construction d'un barrage hydroélectrique ou des programmes de développement ruraux¹. Dans ces cas-là, les intervenants visent des objectifs clairement définis – produire de l'électricité, encourager l'élevage, etc. – et leur travail se concrétise matériellement dans des dispositifs techniques – un barrage, des banques de semences, etc. Mené sur plusieurs dizaines d'années et étendu à un territoire national, ce type d'interventions a remodelé des pays. Timothy Mitchell restitue ainsi la série d'opérations qui contribuèrent à mettre en forme simultanément l'Etat égyptien et son économie nationale². Etablir des statistiques, représenter inlassablement et exhaustivement le territoire, réformer l'agriculture, contrôler la population et la vie villageoise, construire des infrastructures, l'ensemble de ses actions ont construit l'Egypte moderne. Si proposer une périodisation de ce que nous appelons l'aide au développement n'est pas notre intention, le genre d'initiatives décrites ici n'ont rien des politiques de développement étatistes, planifiées et souvent autoritaires, qui semblent avoir eu cours jusqu'aux années 1990³.

La préparation de la RDC à REDD+ prend la forme d'une intervention sélective dont les prises sur le territoire et la population sont partielles. Elle ne quadrille pas l'espace par le déploiement de réseaux physiques et ne cherche pas à s'inscrire dans le quotidien des congolais. A l'instar des réformes dites néolibérales en Russie analysées par Stephen Collier, préparer le pays à participer au futur système incitant à réduire la déforestation

¹ Voir par exemple J. Ferguson, « The Anti-politics Machine », *op. cit.* et M. Goldman, « Imperial Nature », *op. cit.*

² T. Mitchell, « Rule of Experts », *op. cit.*

³ Pour une description de ce développement étatiste qui puise ses origines dans la colonisation voir Christophe Bonneuil, 2000, « Development as Experiment: Science and State Building in Late Colonial and Postcolonial Africa », 1930-1970, *Osiris*, 15, p. 258-81, Frederik Cooper, Randall M. Packard, 1997, Introduction, dans Frederik Cooper, Randall M. Packard (dir.), *International development and the social sciences: Essays on the history and politics of knowledge*, Berkeley, University of California Press, p. 1-43, et J. Scott, « Seeing like a state », *op. cit.*

consiste à prendre appui sur ce qui existe déjà en vue de le modifier à la marge¹. Collier dit des réformes ciblant le budget et les infrastructures énergétiques qu'elles tentent de « reproblématiser » l'Etat social hérité du soviétisme et durablement inscrit dans la manière d'allouer un budget et dans les tuyaux du chauffage collectif. Pas de transformations radicales donc, mais un travail d'ajustement à travers une réalité récalcitrante. Celle dans laquelle travaille la préparation à REDD+ de la RDC est totalement différente de celle à laquelle les réformateurs russes sont confrontés. Quand pour ces derniers ce sont les investissements de forme du communisme solidifiant un gouvernement centralisé qui résistent, les acteurs de la préparation tentent d'agir dans un milieu fragmenté fait d'une prolifération de projets et d'intervenants. Nous verrons que la préparation révèle et contribue à entretenir « des noyaux et des enclaves [...] qui s'enchevêtrent, sont en concurrence les uns les autres » formant un milieu polycentriques². Achille Mbembe, qui décrit de la sorte la situation des pays africains dans les années 1990, parle alors de « gouvernement privé indirect ». La réalité que l'expression veut saisir est celle des lendemains de l'ajustement structurel où certaines tâches régaliennes, la protection des douanes ou le maintien de la sécurité nationale, furent délibérément externalisées à des acteurs privés.

L'ancien Zaïre est un des exemples du phénomène qualifié par Béatrice Hibou de « privatisation de l'Etat », privatisation dans le sens où le service public est assuré par des entreprises privées, mais également dans le sens où quelques individus s'enrichissent personnellement en s'appropriant des ressources a priori nationales³. Nous verrons que la préparation du pays à REDD+ ne prend pas appui sur les centres de pouvoir générés par ce phénomène et se décharge sur d'autres « enclaves fonctionnelles » qui prolifèrent dans le pays depuis le début des années 2000, les divers projets de la coopération internationale⁴. Nous serons, par ailleurs, prudent sur l'emploi du terme « Etat » pour qualifier ce qui est en train d'être préparé. A la différence des « épreuves d'Etat » définies par Dominique Linhardt, l'étatité de la RDC

¹ Stephen J. Collier, 2011, *Post-Soviet Social: Neoliberalism, Social Modernity, Biopolitics*, Princeton, Princeton University Press.

² Achille Mbembe, 1999, « Du gouvernement privé indirect », *Politique africaine*, 73, 1, p. 103-121, p. 105.

³ Béatrice Hibou, 2004, « Introduction: From Privatizing the Economy to Privatizing the State », dans Béatrice Hibou (dir.), *Privatizing the State*, London, C. Hurst & Co. Publishers, p. 1-46. Voir notamment le chapitre de William Reno où Mobutu, et d'autres, est présenté comme l'une des figures majeures du phénomène de privatisation au sens enrichissement personnel. A propos des deux phénomènes de privatisation en RDC, dans le secteur minier au Katanga voir aussi Benjamin Rubbers, 2006, « L'effondrement de la Générale des Carrières et des Mines », *Cahiers d'études africaines*, 181, 1, p. 115-133.

⁴ Nous empruntons l'expression à Giorgio Blundo, Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2001, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, 3, p. 8-37.

n'est pas forcément un enjeu explicité de l'intervention¹. Bien que Linhardt propose de ne pas restreindre les épreuves d'Etat aux situations où c'est le monopole de la contrainte physique qui est problématique, il n'est pas évident que ce soit l'Etat congolais qui fasse « l'objet d'une incertitude et d'une scrutation collectives » dans la préparation à REDD+². Certes, aux yeux du droit international et du système des Nations Unies dans lequel s'inscrivent les négociations analysées par le chapitre 1, la RDC est un Etat, une Partie à la Convention-Cadre sur le climat, et les programmes examinés ici s'adressent à cette entité. Mais parler d'emblée d'Etat, qui est une notion aujourd'hui associée à l'Etat moderne, pour qualifier des collectifs fragmentés, faiblement attachés à des frontières nationales et où le pouvoir est polycentrique tendrait à masquer trop vite la spécificité de l'organisation politique originale produite par les interventions répétées de l'aide internationale dont fait partie la préparation à REDD+³.

DES PROFESSIONNELS DE LA SPECULATION

Les acteurs clefs de la préparation à REDD+ sont des consultants dits internationaux, temporairement embauchés grâce aux financements distribués par la Banque Mondiale et un programme onusien afin de travailler pour l'administration forestière congolaise. Ces consultants, nous proposons de les appeler « agents préparateurs ». Le terme agent permet d'insister sur leur activité tout en signifiant à la fois leur individualité et l'existence d'autorités auxquelles ils doivent rendre des comptes. Les consultants ont, en effet, plusieurs mandants, d'un côté le ministère congolais et de l'autre les organismes financeurs.

La double affiliation des agents préparateurs fait écho à la notion de « courtiers de développement » thématisée par Jean-Pierre Olivier de Sardan et ses collègues⁴. Il

¹ Dominique Linhardt, 2012, « Avant-propos: épreuves d'Etat », *Quaderni*, 78, 2, p. 5-22.

² *Ibid.*, p. 9.

³ En examinant le développement de la microentreprise au Caire encouragé par des organisations comme la Banque Mondiale, Julia Elyachar s'interroge elle aussi sur ce qui est reconfiguré par ce type d'interventions de l'aide au développement, J. Elyachar, « Markets of dispossession », *op. cit.* Nous retrouvons le même type d'hésitation quand James Ferguson évoque l'évolution récente de l'aide dont les projets visent à stimuler la société civile, J. Ferguson, 2006, « Global shadows », *op. cit.*

⁴ Jean-Pierre Olivier de Sardan, 1995, *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala Editions, Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2001, « Les trois approches en anthropologie du développement », *Tiers-Monde*, 42, 168, p. 729-754. Voir aussi Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau, Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2000, « Introduction : les courtiers entre développement et état », dans Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau,

nomme ainsi des individus souvent issus du lieu géographique où cherche à s'implanter un projet et qui se constituent en intermédiaires indispensables, capables de traduire pour les institutions de l'aide les attentes des acteurs dits locaux et inversement¹. La définition proposée laisse supposer l'existence de deux mondes distincts, d'un côté les arènes locales et de l'autre la « configuration développementaliste » faite d'acteurs « qui vivent en quelque sorte du développement des autres »². Ces univers n'interagissent alors qu'à leurs bords, via le courtier à qui l'anthropologue prête la volonté de s'approprier l'argent et les projets. En procédant ainsi, la description d'Olivier de Sardan tend parfois à ôter aux acteurs la possibilité d'avoir des intérêts autres que stratégiques et à faire disparaître la spécificité des interventions examinées derrière une démarche de typification. Nous décrirons au contraire l'activité de quelques consultants singularisés aux prises avec des problèmes spécifiques. Affiliés à la fois au ministère de l'environnement et à des agences internationales, nous montrerons l'incessante hésitation de leurs attachements, comme nous verrons les multiples identités qu'ils endossent pour préparer le pays : VRP, gardes forestiers, co-planificateurs de routes, communicants, spécialistes du charbon de bois etc.³

Ces agents préparateurs ne sont pas des experts mais des praticiens, voire des *managers-marketers*. A la différence des ingénieurs, des agronomes ou des anthropologues impliqués dans la construction de barrages, la modernisation de l'agriculture ou la délimitation de parcs nationaux, les principaux acteurs de la préparation n'ont pas de domaine d'expertise spécifique⁴. Leur savoir-faire est peu technique, situé et pluriel. Il consiste à savoir mobiliser des experts en télédétection, convaincre des porteurs de projet de reboisement, embaucher les bons cabinets de conseil, rédiger correctement une candidature à des financements et surtout réagir à l'imprévu et identifier les occasions de faire valoir leur travail. La préparation de la RDC à REDD+ se caractérise

Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête des projets*, Paris, Edition Karthala.

¹ Le verbe traduire est employé par Olivier de Sardan, de même que le terme médiateur, dans des sens différents de ceux de la sociologie de la traduction. Chez l'anthropologue, la traduction est une opération dont les effets semblent limités et éphémère, sans considérer que des identités puissent être redéfinies et l'entente stabilisée paraît reposer sur une incompréhension entretenue par le courtier.

² *Ibid.*, p. 7.

³ En examinant l'activité de ces consultants c'est à une « anthropologie des développeurs » que nous souhaitons contribuer, voir Philippe Lavigne-Delville, 2011, « Pour une anthropologie symétrique entre «développeurs» et «développés» », *Cahiers d'études africaines*, 2, p. 491-509.

⁴ Sur les ingénieurs français et la construction de barrages voir Sara B. Pritchard, 2012, « From hydroimperialism to hydrocapitalism: 'French' hydraulics in France, North Africa, and beyond », *Social Studies of Science*, 42, 4, p. 591-61. Sur les agronomes, voir C. Bonneuil, « Development as experiment », art. cit.

par sa dimension ouvertement exploratoire, étant donné que les futures règles incitatives en matière de REDD+, auxquelles le pays est censé être préparé n'existent pas encore ou du moins d'une manière trop incertaine et floue. Tandis que le porteur de projet étudié dans le chapitre précédent devait se conformer à une planification devenue non négociable après l'enregistrement de son activité au mécanisme pour un développement propre, les agents préparateurs ne suivent pas de plans et ajustent leur intervention en fonction des circonstances changeantes.

Le chapitre montrera le caractère spéculatif de l'intervention. Nous ne donnons pas à l'adjectif le seul sens péjoratif qui lui est fréquemment attribué. Les agents préparateurs spéculent dans le sens où ils observent et guettent d'éventuelles opportunités et tentent de maintenir les acteurs qu'ils ont réussi à intéresser attentifs à ce qui pourrait advenir. Préparer le pays à REDD+ partage en cela un air de famille avec les actions entreprises sous l'appellation « preparedness » étudiées par Stephen Collier et Andrew Lakoff¹. Le terme désigne l'organisation de la manière dont les Etats Unis devraient régir en cas de catastrophes – attaque nucléaire dans les années 1950, terrorisme aujourd'hui. Se préparer signifie là-bas avoir établi des plans dans l'éventualité de ce type d'événement, s'être entraîné à les exécuter et maintenir en permanence des capacités de réponse. Lakoff dit ainsi que la preparedness est « un ethos et un ensemble de techniques pour réfléchir à et intervenir dans un futur incertain et potentiellement catastrophique »². L'activité des agents préparateurs cherche elle aussi à créer un état de mobilisation permanente pour que la RDC puisse agir dans un futur non pas menacé de catastrophes, mais truffé d'occasions économiques à saisir afin de bénéficier d'abondants flux financiers. Si chez Lakoff il y a des plans à actionner et se préparer signifie plutôt répéter, dans notre cas il s'agit pour les consultants de faire exister le problème de la déforestation en évoquant le sujet à la moindre occasion et notamment dans les incessantes négociations qui font la vie politique congolaise, sans créer pour autant beaucoup d'investissements de forme³.

¹ Stephen J. Collier, Andrew Lakoff, 2008, « Distributed preparedness: the spatial logic of domestic security in the United States », *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 1, p. 7-28.

² Andrew Lakoff, 2007, « Preparing for the Next Emergency », *Public Culture*, 19, 2, p. 247-271, p. 50.

³ A ce sujet, Pierre Englebert et Denis Tull disent sur la RDC que « on passe relativement peu de temps en politique à faire quelque chose. Mais on négocie », Pierre Englebert, Denis Tull, 2013, « Contestation, négociation et résistance : L'État congolais au quotidien », *Politique africaine*, 129, 1, p. 5-22, p. 8. Sur la notion d'investissement de forme empruntée à Thévenot, voir le chapitre 2.

FAIRE PARLER DE LA RDC

Le chapitre est écrit à partir d'une enquête ethnographique réalisée à Kinshasa durant les mois de mars et d'avril 2011 au sein de la Coordination Nationale, la petite équipe où travaillent les agents préparateurs. Il a été possible de suivre au quotidien certains d'entre eux et de prendre part à de nombreux événements collectifs (réunions, ateliers...). Une part de l'activité des agents préparateurs consiste à décrire ce qu'ils font – ou plutôt ce qu'ils envisagent de faire – et l'exposer devant diverses audiences composées de bailleurs, de représentants d'ONG, de négociateurs, etc. Cela fait partie de leur travail de mobilisation. Accepter quelqu'un venu les étudier pendant plusieurs semaines participait d'une volonté de rendre public la préparation. Les consultants savaient les raisons de notre présence et ne manquaient pas de la faire remarquer en expliquant à des visiteurs « elle nous étudie ». La visée académique de notre travail n'était pas pour autant perçue comme un moyen particulièrement efficace ou important de faire parler de la RDC ! Disons plutôt que les acteurs jugeaient cela probablement « mieux que rien », pour reprendre une de leurs expressions qui résume assez bien l'esprit de la préparation.

Le séjour à Kinshasa fut également mis à profit pour rencontrer des acteurs légèrement périphériques au processus de préparation ce qui permet à notre description de montrer parfois ce que le travail des agents préparateurs laisse de côté. Ce chapitre ne restitue pas tout ce que nous avons pu observer au sein de l'équipe et le chapitre 5 sera consacré à deux aspects de la préparation peu développés ici¹. Le séjour de terrain fut par ailleurs enrichi à travers un travail de collecte et d'analyse des divers documents produits autour du processus de préparation, ainsi que par des observations effectuées lors de la session des négociations à Durban en décembre 2011 où étaient présents tous les membres de la Coordination Nationale. Nous avons enfin bénéficié d'un suivi lointain de son activité courant 2011 et 2012 grâce à des contacts informels entretenus avec l'un des agents préparateurs.

L'analyse de la préparation à REDD+ de la RDC s'effectuera en quatre temps. D'abord, en racontant la candidature de la RDC aux financements visant à préparer les pays à REDD+, nous examinerons la formation de la Coordination Nationale et son identité hybride, entité temporaire, à cheval entre l'administration congolaise et des institutions de l'aide internationale. Ensuite, nous nous intéresserons à la relation entretenue par l'intervention exploratoire avec le territoire congolais, sa population et ses forêts. Après avoir montré que la préparation se cantonne à Kinshasa, la troisième section analysera la manière dont elle envisage malgré cela de réduire la déforestation future du pays.

¹ Il s'agit de la participation de la société civile et du problème de la corruption.

Nous décrivons la technique de la greffe mise en œuvre par les consultants qui problématisent la future déforestation comme la conséquence d'un développement économique à venir et, sans condamner cela, tentent alors de responsabiliser la prolifération d'interventions de l'aide déployée actuellement en RDC. Enfin nous montrerons que l'un des moteurs de l'engouement généré par la Coordination Nationale autour de son travail et de ses rares réalisations est une débauche de représentations publiques qui contribue à entretenir la promesse de substantiels revenus futurs pour le pays. A la différence du chapitre précédent où les actions du porteur de projet étaient canalisées par les cadrages du marché, les pages qui suivent restitueront une activité qui s'éparpille menacée parfois d'inconsistance¹.

1. La question de l'« appropriation nationale »

Cette première section est consacrée à la candidature de la RDC aux programmes de préparation initiés par des acteurs de l'aide publique au développement. Dans le premier chapitre, nous avons vu qu'en 2007 lors d'un *side event* à Bali la Banque Mondiale annonçait le lancement du Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF)². L'instrument comporte un fonds pour lutter contre la déforestation et le changement climatique qui centralise des financements versés par une poignée de gouvernements de pays industrialisés en vue de le redistribuer à des pays situés géographiquement entre les Tropiques et déjà récipiendaires de l'aide internationale³. Quelques mois plus tard, trois agences des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (Food and Agriculture Organization, FAO), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) annoncent la création d'une initiative similaire, le programme UN-REDD, visant à soutenir des efforts nationaux de préparation dans les pays intéressés par REDD⁴. Que ce soit les agences onusiennes ou la Banque Mondiale, ces organisations internationales font de ceux qu'elles nomment

¹ Le matériau empirique exposé ici a fait l'objet de l'article suivant : Véra Ehrenstein, 2013, « Les professionnels de la réparation. Aider la République Démocratique du Congo à réduire sa déforestation : Programme Redd+ », *Sociologies pratiques*, 27, 2, p. 91-104.

² Banque Mondiale, « Forest Carbon Partnership Facility launched... », doc. cit..

³ L'instrument comprend également un Fonds Carbone, qui achètera des réductions d'émissions de CO₂ générées par des programmes nationaux. L'opérationnalisation de ce second instrument, dont nous parlerons dans le chapitre 4, débute courant 2011 mais n'est toujours pas opérationnel au printemps 2013. Le fonds de préparation qui nous intéresse ici fonctionne indépendamment de lui.

⁴ PNUD, « UN and Norway... », doc. cit.

les pays en développement les acteurs autorisés à candidater¹. Dès 2008, près d'une trentaine d'entre eux manifestent leur intérêt pour le FCPF. Parmi ceux étant rapidement acceptés en tant que potentiels bénéficiaires des deux programmes figure la RDC. En évoquant sa candidature à l'obtention des subventions du fonds de la Banque Mondiale, nous nous demanderons qui, dans ce cadre là, agit au nom de ce pays².

1.1 Une institution nationale faite d'expatriés

1.1.1 UN INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE INTERNATIONALE

Un mot pour commencer sur l'aide dite au développement³. Le terme désigne communément l'argent public transféré vers des pays dont les économies nationales sont considérées comme devant se développer davantage. L'aide peut être soit bilatérale, quand elle est directement acheminée d'un pays vers l'autre, ou multilatérale lorsque la gestion des financements est prise en charge par une institution comme la Banque Mondiale. Le fonds de préparation du FCPF créé en 2007 est un des nombreux instruments organisant la collecte et la redistribution de ces flux financiers⁴. Une dizaine de gouvernements alimentent le fonds et cet argent est ensuite distribué sous forme de subventions⁵. Les montants doivent servir à préparer à REDD+ les pays bénéficiaires et peuvent être accompagnés d'une assistance professionnelle. En juin 2012, le fonds de préparation dénombre 36 pays participants. Sept d'entre eux, qui faisaient partie des premiers candidats de 2008, bénéficient déjà du versement partiel du financement⁶. Administré par la Banque Mondiale, à Washington et dans ses bureaux décentralisés dont celui de Kinshasa, le FCPF se veut un site de réflexion

¹ Alors que dans le chapitre 1 nous avons tenté de présenter une analyse de la manière dont la Conférence des Parties décide, nous n'entreprendrons pas ici le même travail visant à interroger ce que veut dire par exemple « la Banque Mondiale lance un fonds ».

² Nous n'évoquerons que la candidature au FCPF car la RDC a porté une candidature unique aux deux processus.

³ Olivier Charnoz, Jean-Michel Severino, 2010, *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte/repère.

⁴ Bien que ce soit la Banque Internationale de Reconstruction du Développement qui s'occupe du fonds de préparation, nous désignerons l'entité par l'appellation « Banque Mondiale ». Banque Internationale de Reconstruction du Développement, 2010, « Charter Establishing the Forest Carbon Partnership Facility », mars 2010. A propos de la multiplication des fonds et programmes de toute sortes depuis les années 1960 voir G. Devin, M.-C. Smouts, « les organisations internationales », *op. cit.*, p. 97.

⁵ Le Canada, l'Allemagne et la Norvège déboursent ainsi à eux trois près de la moitié de la somme soit environ 120 millions de dollars.

⁶ Banque Mondiale, *Forest Carbon Partnership Facility – 2012 Annual Report*, Washington, Carbon Finance Unit, p. 30-31, 40-41.

pratique sur les futures règles en matière de REDD+ négociées par le processus décisionnel.

Tout gouvernement souhaitant que son pays bénéficie des subventions de préparation doit candidater. Il soumet tout d'abord une « Note d'idée de proposition » qui ébauche la façon dont la préparation est envisagée¹. Si elle est acceptée, il élabore ensuite une « Proposition de préparation », feuille de route plus détaillée des activités préparatoires qu'il compte mener. C'est l'acceptation de ce document qui permet d'obtenir le financement. L'organe de prise de décision du fond est composé à la fois de représentants de pays en développement déjà acceptés et de pays contributeurs. Comme chacun a un droit de vote pour décider de l'acceptation ou non d'une candidature, récipiendaires et bailleurs ont le même pouvoir décisif. Les Notes, puis les Propositions sont évaluées au préalable par un panel *ad hoc*. Sélectionné parmi un pool d'experts inventoriés par l'équipe de la Banque Mondiale en charge de la gestion au quotidien de l'instrument financier, il conseille la décision. Dès 2005, la RDC manifeste son intérêt pour le problème de la réduction de la déforestation tropicale². En tant que Partie aux négociations, elle adhère à la Coalition des nations de forêts tropicales créée autour de la Papouasie Nouvelle Guinée. Trois années plus tard, aux côtés de 13 autres pays, dont le Costa Rica et le Népal, elle candidate au fonds de préparation. Bénéficiaire de l'aide internationale, large bénéficiaire même, le pays situé au centre du continent africain remplit les conditions d'éligibilité.

La Note soumise en 2008 par la RDC vise à démontrer la pertinence de sa démarche³. Elle stipule notamment qu'en dépit d'un taux de déforestation historique relativement faible, les émissions sont non négligeables étant donné l'importance du couvert forestier concernés et donc des surfaces affectées. Mais le document sert surtout à rendre tangible la motivation du pays. L'appréciation de cette motivation amène le panel *ad hoc* à juger de l'« appropriation » de la démarche par ceux qui doivent en être les auteurs légitimes : le ministère de l'environnement de la RDC, voire plus largement les congolais. Le panel souligne que :

It is uncertain whether ownership of the R-PIN is high beyond possibly the Ministry of Environment [...] ownership of the R-PIN is probably low. One Congolese author is named at the head of the list of contributors. The other

¹ BIRD, « Charter Establishing... », doc. cit.

² Voir les propos du directeur du développement durable du ministère de l'Environnement, dans H. Kempf, « La 'diplomatie climat'... », art. cit. Notons au passage que l'auteur confond République du Congo avec la République Démocratique du Congo.

³ Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2008, « Country submitting the R-PIN : Democratic Republic of Congo », FCPF R-PIN Template, 8 mars 2008.

three named authors of the submission are identified as belonging to the French consulting firm FRM.¹

Le panel identifie la nationalité des auteurs du document comme un critère : le fait qu'un seul soit congolais, alors que les trois autres portent des noms français et travaillent pour le bureau d'étude FRM – un concurrent d'ONF international rencontré dans le chapitre précédent –, semble poser problème. Il estime que « l'appropriation est faible » dans la mesure où « la proposition donne fortement l'impression d'avoir été le travail d'outsiders »². A l'avenir il faudra qu'une entité qui représente sans ambiguïté la RDC, soit l'auteur de la Proposition de préparation, seconde étape dans l'obtention des subventions³. Tandis que, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, le Mécanisme pour un développement propre, qui met au service de la compensation d'émissions industrielles un projet de reboisement en RDC, ne se soucie pas de la solidité pourtant questionnable de l'Autorité nationale désignée chargée d'approuver l'activité, les programmes de préparation invitent à se pencher sur la création d'institutions crédibles.

Ainsi, lorsqu'en 2008 la RDC effectue les premières démarches pour candidater aux fonds destinés à la préparation à REDD+, l'évaluation est mitigée. Toutefois, le pays, qui héberge un pourcentage important des forêts tropicales mondiales, près de 10%, bénéficie du soutien des autres membres de la Coalition des nations de forêts tropicales, dont la plupart sont également candidats au fonds, la demande est acceptée. Le directeur du Développement durable du ministère de l'Environnement et négociateur pour la RDC, a porté la candidature de son pays devant le FCPF au nom du gouvernement congolais. Ce fonctionnaire congolais estime que c'est grâce au soutien de la coalition qu'elle fut acceptée en dépit des doutes sur l'appropriation nationale du processus amorcé⁴.

¹ Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2008, « Readiness Plan Idea Note (R-PIN) – External Review Form, Democratic Republic of Congo », 1 juillet 2008, p. 2.

² *Ibid.*

³ Sur le récent souci affiché des institutions de la Banque Mondiale et de leurs interventions concernant « l'appropriation » des projets et des politiques financées ou encouragées, voir G. Anders, « In the shadow of good governance... », *op. cit.*

⁴ Entretien avec le directeur du développement durable du Ministère de l'environnement, Kinshasa, 25 avril 2011.

1.1.2 DEUX CONSULTANTS INTERNATIONAUX ET UN ANCIEN FONCTIONNAIRE

En mars 2010, le ministère de l'environnement congolais soumet sa Proposition de préparation au FCPF. A la différence de la Note de 2008, le document n'est pas considéré comme étant le produit d'« outsiders » et la Proposition est acceptée. La RDC, qui parallèlement a procédé à une démarche semblable auprès du programme UN-REDD, bénéficie d'environ 12 millions de dollars pour se préparer entre 2010 et 2012. L'entité en charge d'utiliser les financements obtenus s'appelle la Coordination Nationale. Subordonnée au ministère de l'environnement congolais, elle est partiellement composée de consultants internationaux financés par les programmes de préparation.

L'existence de la Coordination Nationale est instituée par un décret de 2009¹. Le texte la place sous l'autorité de la direction du Développement durable du ministère de l'Environnement. Il indique que ce dernier peut la « renforcer » par :

des consultants et/ou des conseillers techniques, nationaux et internationaux, pris en charge par le Programme UN-REDD et/ou par le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF).

Le décret inscrit donc dans le droit congolais la création d'une entité partiellement construite avec une assistance professionnelle et financière qui, en 2009, n'est pas garantie dans la mesure où la RDC ne reçoit pas encore les subventions. Lors du démarrage du processus, cette Coordination Nationale compte deux personnes. La première est un « vieux forestier à la retraite »². L'ancien fonctionnaire d'une soixantaine d'années a été choisi par le ministre de l'Environnement pour être le « coordonnateur » et prendre la tête de la future équipe qui ne comporte alors que Bruno, un jeune consultant canadien. Ce dernier raconte que « la REDD a pu démarrer au Congo grâce à [son] auto, [son] salaire et [ses] unités de téléphone »³. Ces quelques éléments triviaux mais néanmoins essentiels manquaient cruellement à son supérieur hiérarchique dont les moyens dépendaient de ceux du ministère de l'Environnement. Bruno est un consultant international. En 2007, il travaillait déjà sur REDD+, mais au Panama. Il a passé l'année suivante à Paris pour mener une étude au sein de l'OCDE, toujours sur ce sujet. Il s'est ensuite retrouvé en RDC au nom de

¹ République Démocratique du Congo, 2009, « Décret n°09/40 du 26/11/2009, portant création, composition et organisation de la structure de mise en œuvre du processus de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts ».

² Entretien avec le directeur du développement durable du Ministère de l'environnement, Kinshasa, 25 avril 2011.

³ Discussion avec Bruno, Kinshasa, 19 avril 2011.

l'ONF international, le bureau d'étude français spécialisé sur les questions de carbone forestier. Il devait conseiller le ministère de l'Environnement sur la candidature du pays aux fonds de préparation. A la fin de sa mission de six mois, il est recruté en avril 2009 par l'ONG World Wide Fund (WWF) RDC pour seconder le coordonnateur fraîchement nommé. Le jeune consultant explique que grâce aux financements de l'ONG de protection de la nature, il a pu payer ses six premiers mois de salaire. A la fin de l'année 2009, Fabien, un consultant embauché par le PNUD, vient grossir les rangs de la petite équipe. Avant de rejoindre Kinshasa, Fabien travaillait à Madagascar pour l'agence onusienne sur la réforme du secteur bancaire.

L'introduction de non congolais, que nous appelons désormais les agents préparateurs, dans une structure qualifiée de nationale peut surprendre. A Madagascar, par exemple, les membres du Comité Technique REDD, une sorte d'homologue de la Coordination Nationale, sont tous malgaches. La nationalité y est un enjeu et tout expert étranger n'est embauché qu'à titre temporaire et pour une mission définie¹. En RDC, l'assimilation des consultants internationaux à une structure attachée au ministère de l'Environnement maintient délibérément le flou sur ce qui relève de l'administration congolaise ou des programmes d'aide. Lorsque courant 2010, la RDC soumet au fonds de la Banque Mondiale et au programme onusien sa Proposition de préparation, l'appropriation de la candidature par le gouvernement et les autres acteurs nationaux concernés par REDD+ n'est plus une préoccupation pour les évaluateurs. Le panel explique au contraire que :

MECNT [le ministère de l'Environnement] has done a good job with the limited resources available in reaching out at national and provincial capital levels to raise awareness about the REDD initiative.²

Le document a pourtant été rédigé en grande partie par ONF International devenu incontournable dans l'accompagnement des candidatures nationales aux programmes de préparation³. Mais, le processus de rédaction a été plus collectif que celui de la Note,

¹ Discussion avec Cécile Rakotoarivony Bidaud dont la thèse porte sur la préparation malgache à REDD+, voir Cécile Bidaud, 2012, *Le carbone qui cache la forêt. La construction scientifique et la mise en politique du service de stockage du carbone des forêts malgaches*, Thèse de doctorat, Etudes de Développement, Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève.

² Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2010, « Revised FCPF TAP Synthesis Review of R-PP of Democratic Republic of Congo », 17 mars 2010, p. 5.

³ République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2010, *Plan de préparation à la REDD 2010-2012*, R-PP Version finale, 15 juillet 2010. Le bureau d'étude parisien a ainsi conseillé une série de pays, en particulier ceux du bassin du Congo (la République du Congo, la République Centrafricaine, le Cameroun, etc.). Il est soupçonné d'avoir parfois fait du « copier-coller », entretien avec un représentant de

incluant des experts de la FAO et surtout les quelques membres de la Coordination Nationale. La Proposition énumère par ailleurs l'activité de sensibilisation entreprise par cette petite équipe auprès de représentants ministériels, de bailleurs de fonds et d'ONG environnementales à Kinshasa et dans quelques capitales provinciales¹.

Si l'existence formelle de la Coordination Nationale est actée par décret, sa survie financière et surtout sa capacité d'action à travers ses agents préparateurs sont tributaires de l'aide internationale. Les financements obtenus jusqu'ici sont destinés à la préparation qui doit durer trois ans, de 2010 à 2012. Au printemps 2011, et pour encore une vingtaine de mois, les salaires et l'activité sont assurés, mais au-delà rien n'est certain. Par ailleurs, la présence en RDC de Bruno, par exemple, est temporaire. Son contrat de travail passé avec le PNUD est annuel, renouvelé à la demande. La Coordination Nationale devrait en fait s'effacer devant d'autres institutions, plus congolaises en quelque sorte. Selon le décret de 2009, deux entités devraient déjà prendre part à la préparation : le comité national et le comité interministériel². Le premier est censé être l'autorité politique du « processus REDD+ », autrement dit de l'ensemble des actions entreprises autour de ce sujet, à commencer par l'intervention préparatoire. Présidé par le ministre de l'environnement, il serait composé d'un ensemble de parties prenantes (représentants ministériels, membres d'ONG congolaises et du secteur privé etc.). Le second, le comité interministériel, regrouperait des représentants de différents ministères et viserait à être un site de coordination sans pouvoir décisionnel. Dans le texte officiel, la Coordination Nationale n'est que le « secrétariat technique »³. Cependant, courant 2011, les deux comités peinent à voir le jour. Fautes de moyens financiers, leur existence est fantomatique et le processus national de préparation principalement dirigé par quelques consultants expatriés.

1.2 Improvisation et relations interpersonnelles

1.2.1 UNE « PROPOSITION DE PREPARATION » ET NON UN « PLAN »

Aider les pays à être prêts à participer aux futures règles incitatives en matière de REDD+, telle est la façon dont le FCPF et le programme UN-REDD présentent leur

l'EU REDD facility (un programme européen visant à accroître les synergies entre REDD+ et l'initiative de légalisation du bois tropical FLEGT et qui à ce titre s'intéresse aux processus de préparation), Durban, 5 décembre 2011.

¹ RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 25-30.

² *Ibid.*, p15-23, et RDC, « Décret n°09/40 », doc. cit.

³ *Ibid.*

objectif¹. Grâce à leurs subventions, la Coordination Nationale est chargée de mettre en œuvre ce que prévoit la Proposition de préparation soumise et validée. Mais le document ressemble peu à un plan d'action. La proposition de préparation ne rend pas fidèlement compte de ce en quoi consiste l'intervention des agents préparateurs puisque ces derniers lui attribuent un statut ouvertement exploratoire. Aussi, la démarche fréquente en anthropologie du développement qui consiste à se focaliser sur les opérations discursives des nombreux documents produits lors d'un projet, que ce soit pour le planifier ou en décrire les effets, serait ici inappropriée².

Selon les modalités du fonds, les éléments essentiels de la préparation sont les suivants : une stratégie nationale, un scénario national de référence, et un système de suivi des émissions. Les trois figurent dans la candidature de la RDC. Elle esquisse ainsi les grandes lignes de ce que pourrait être une stratégie nationale pour réduire la déforestation à long terme, incluant l'ensemble des activités liées de près ou de loin aux forêts (gestion forestière durable, reboisement, électrification pour réduire la demande en bois de chauffe, hausse de la productivité agricole, réforme foncière...)³. En ce qui concerne le niveau de référence – cette contrefactuelle qui représente ce qui se serait passé en l'absence d'efforts pour réduire la déforestation – la proposition entre à nouveau très peu dans les détails. Elle indique que quelques centres de recherche étrangers ont déjà produit des estimations des taux de déforestation passés du pays et qu'il s'agira d'harmoniser ces travaux. Le document en reste à ce niveau de généralité en listant ensuite des variables (évolution démographique, prix agricoles...) qu'il faudra considérer dans l'ajustement des données historiques⁴. La proposition aborde, enfin, la question du système de suivi des forêts et de notification des émissions associées à la déforestation. La présentation est toujours aussi succincte, citant les bonnes pratiques du GIEC et insistant sur les transformations institutionnelles à effectuer dans un futur non déterminé (associer différentes directions du ministère de l'environnement, former du personnel, embaucher des experts...)⁵. Bien qu'elles suivent toutes *a priori* les mêmes consignes, le contenu des Propositions diffère. Tandis que la RDC engage un processus de préparation de trois ans dont le plan détaille surtout les innovations institutionnelles, le Costa Rica, par exemple, soumet un document noirci d'équations et d'estimations de réductions d'émissions⁶. Le pays se donne 5 ans. Etre prêt signifie

¹ FCPF, « Information memorandum », doc. cit.

² Pour un cas d'école voir J. Ferguson, « The Anti-politics machine », *op. cit.*

³ RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 37-67.

⁴ *Ibid.*, p. 77-86. Sur l'ajustement des niveaux de référence voir le chapitre 4.

⁵ *Ibid.*, p. 87-97. A propos du GIEC et ses bonnes pratiques voir les chapitres 1 et 4.

⁶ Government of Costa Rica, 2010, « Readiness Preparation Proposal (R-PP) – Costa Rica R-PP, presented to : Forest Carbon Partnership Facility », 19 août 2010.

pour lui étendre le système de paiement pour services environnementaux créé par le gouvernement costaricain au milieu des années 1990 lorsqu'il expérimentait avec les activités exécutées conjointement¹. Ce que se préparer veut dire prend donc des formes différentes en fonction des pays. De plus, si les modalités du fonds insiste sur les trois éléments essentiels de la préparation – stratégie nationale, niveau de référence et système de suivi des forêts – elles en ajoutent d'autres, comme l'application de la loi dans le domaine forestier, la gestion des conflits fonciers, les contacts avec les communautés locales, et ré-ouvrent alors la définition de ce que signifie être prêt.²

Au moment où les consignes de fonctionnement du programme sont élaborées en 2008, le sujet REDD+ vient d'être inscrit dans le plan d'action de Bali qui appelle à suggérer et explorer des manières de concevoir l'incitation à réduire le déboisement tropical. Quand fin 2009, la Coordination Nationale et ses partenaires rédigent la Proposition, le processus décisionnel sur le climat se contente de donner des indications très lâches sur les aspects méthodologiques en matière de REDD+. En décembre 2010, une décision sur REDD+ existe enfin, les accords de Cancun, mais de nombreuses indéterminations subsistent sur le mode de financement des résultats, l'ajustement des niveaux de référence ou encore les procédures à suivre pour rendre compte des réductions d'émissions. Etant donné l'incertitude entourant les règles pour lesquelles les pays sont censés se préparer, la Banque Mondiale explique courant 2011 qu'elle considère les actions financées à travers le fonds qu'elle administre comme des explorations. L'explicitation a lieu alors que le FCPF fait l'objet de critiques. FERN, une association militant pour la défense des droits des peuples dépendant des forêts, publie un rapport analysant en détail les Propositions de préparation d'une dizaine de pays, dont celui de la RDC³. L'ONG met en évidence des lacunes quant à la garantie que les peuples autochtones et les communautés forestières seront protégés et consultés. L'institution internationale répond en précisant que les documents à partir desquels FERN entend démontrer que son instrument aura des effets négatifs ne sont que des « propositions »⁴. L'institution, qui aime parler d'« apprentissage par la pratique », insiste sur la dimension tâtonnante des interventions qu'elle finance⁵. Alors

¹ Voir le chapitre 1.

² FCPF, « Information memorandum », doc. cit., p. 16.

³ Kate Dooley, Tom Griffiths, Francesco Martone, *et al.*, 2011, *Smoke and mirrors, A critical assessment of the Forest Carbon Partnership Facility*, Brussels, FERN, Forest People Programme, février 2011.

⁴ Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2011, « response to 'Smoke and Mirror' Report by the Facility Management Team (FTM) of the Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) », 19 septembre 2011.

⁵ FCPF, « Information memorandum », doc. cit.

qu'en 2007 le document que tout pays souhaitant obtenir des subventions devait soumettre s'appelait un « plan », en 2009 le changement de nom en « proposition » vise à « accentuer le caractère préliminaire de ses documents »¹.

En RDC, le statut exploratoire de la Proposition est particulièrement revendiqué par les agents préparateurs qui disent inventer et expérimenter pour qualifier leur travail². On peut lire dans ce genre de propos ainsi que dans la réponse de la Banque Mondiale aux attaques de FERN une manière de se déresponsabiliser des potentielles conséquences négatives des actions entreprises, à l'instar de ce que Christophe Bonneuil appelle la « rhétorique de l'expérimentation » qui « excuse à l'avance toutes les erreurs »³. Cependant l'attitude des consultants diffère de la prétention à la maîtrise que montre Bonneuil dans le cas des opérations de peuplement visant la modernisation de l'agriculture dans l'Afrique des années 1960 ou que prête Mitchell aux développeurs américains en Egypte dans les années 1980⁴. Conscients de ce qui leur échappe, les agents préparateurs se montrent plus prudents qu'irresponsables.

Quand les consultants disent qu'ils expérimentent, les propos traduisent le caractère improvisé et nouveau de ce qu'ils tentent de mettre en œuvre et non l'application, outillée d'hypothèses et d'instruments de mesure, de « recettes techniques » pour reprendre une expression proposée par Bonneuil⁵. Le suivi de ce qui se déroule dans les pays recevant les aides à la préparation ne semble d'ailleurs pas comporter de métrique harmonisée, ni de centralisation systématique des informations générées ou d'évaluations standardisées. Des comptes sont rendus par les bénéficiaires des subventions mais les seuls documents mis publiquement en circulation restent succincts et allusifs⁶. Il arrive parfois aux gouvernements qui se préparent de partager leurs expériences lors des réunions trimestrielles du comité des participants. La RDC et le Costa Rica sont ainsi à l'honneur au cours d'un « panel de partage des

¹ FCPF, « response to 'Smoke and Mirror' », doc. cit.

² Le caractère pionnier et exploratoire de la préparation de la RDC à REDD+ est particulièrement mis en valeur dans la brochure distribuée lors de la session de négociation à Cancun en 2010, République Démocratique du Congo, (non daté), *Inventer REDD+*.

³ C. Bonneuil, « Development as experiment », art. cit., p. 268.

⁴ *Ibid.*, et T. Mitchell, « Rule of experts », *op. cit.*, p. 233.

⁵ T. Mitchell, « The work of economics », art. cit., et C. Bonneuil, « Development as experiment », art. cit., p. 265.

⁶ Pour le FCPF, voir les « country progress sheets » de la RDC disponibles au lien suivant : <https://www.forestcarbonpartnership.org/democratic-republic-congo>, page consultée le 13 juin 2014.

connaissances » en juin 2011¹. Ils font part de leur « expériences de préparation », en vue d'entamer une réflexion collective au sein du programme sur le « R-package », un ensemble d'indicateurs du degré de préparation que l'organisation tente d'établir. Devant la disparité des activités entreprises au nom de la préparation à REDD+ et avec les fonds qu'elle distribue, la Banque Mondiale commence en effet à envisager de standardiser davantage les processus entre les pays.

Pour ce qui est de la RDC, le suivi par les organismes financeurs des actions menées est surtout effectué par des individus. Ainsi, dans le bureau de la Banque Mondiale de Kinshasa, se trouve André, un jeune brésilien, responsable du FCPF pour l'Afrique Centrale et Madagascar². Etant donné sa proximité physique avec les agents préparateurs, il est tenu constamment informé de ce qui est entrepris dans le pays. Du côté du programme UN-REDD, le contact avec les agences onusiennes passe par Fabien, le consultant international désigné assistant technique principal³. Si ce dernier dépend du bureau du PNUD de Kinshasa, la supervision exercée par le programme est relativement lâche. Cette relative liberté dont jouissent les agents préparateurs face à leurs financeurs contribue à donner de l'importance à leurs propres compétences, leur aptitude à réagir, à innover et à ajuster, notamment par rapport à la Proposition de préparation. Avec le ministère de l'Environnement congolais auquel la Coordination Nationale est subordonnée, les interactions reposent aussi sur des individus. Les agents préparateurs se rendent très régulièrement dans les bureaux du ministère. S'ils interagissent peu directement avec le ministre, ils sont en contact étroit avec ses proches, congolais et expatriés, comme le directeur du développement durable, leur supérieur hiérarchique direct, ou un conseiller ministériel sur la gestion des forêts envoyé par l'Agence Française de Développement. Ce type d'arrangement, un expatrié qui travaille aux côtés d'un ministre, sans pour autant contrôler toutes ses actions, est fréquent en RDC où les couloirs des ministères hébergent de nombreux étrangers de l'aide publique au développement ou du milieu des affaires⁴.

¹ Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2011, « Co-Chairs' Summary Ninth Meeting of the FCPF Participants Committee (PC9) », Oslo, 20-22 juin 2011, p. 2.

² Notes de terrain, Kinshasa, mars-avril 2011.

³ Entretien avec Fabien, Kinshasa, 19 avril 2011. Apparemment, les consultants ont une grande marge de manoeuvre, notamment vis-à-vis du PNUD, discussion avec le responsable de la branche « lutte contre la pauvreté » du PNUD en RDC, 3 avril 2011, un point confirmé par une discussion avec Bruno, Paris, 6 décembre 2013.

⁴ La situation n'est pas propre au pays et Janet Roitman et Gérard Rosso évoquent les relations étroites entre les dirigeants de la Guinée-Equatoriale et des expatriés sur la question de la gestion des ressources en pétrole du pays, Janet Roitman, Gérard Rosso, 2001, « Guinée-Equatoriale: être «off-shore» pour rester «national» », *Politique africaine*, 1, p. 121-142, p. 138.

« Tout est interpersonnel » raconte Bruno, l'un des consultants internationaux, lorsqu'il s'adonne à des considérations frôlant le culturalisme pour expliquer la manière dont il travaille en RDC¹. Il aime opposer le fonctionnement « organique » de la prise de décision à Kinshasa à ce qu'il appelle des « administrations » où un ensemble de « structures » – règles, archives, emplois clairement définis... – permet le passage des individus sans affecter la fonction de l'entité. A partir de nombreuses enquêtes dans différents pays africains (Bénin, Sénégal, Niger), Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan expliquent eux-aussi que « la vie professionnelle [...] se modèle sur la vie sociale, dans la mesure où l'institution disparaît peu à peu derrière les gens »². La Coordination Nationale ne déroge pas à ce constat. Il semblerait que ce soit grâce à un long « investissement en sociabilité », pour citer à nouveau les deux anthropologues, que le consultant arrive à travailler³. Bruno reconnaît d'ailleurs qu'en raison de la dimension exploratoire de l'intervention et le caractère incorporé de ses apprentissages, quand il voudra quitter le pays et son rôle de préparateur, il sera difficile d'organiser la reprise de sa fonction par d'autres consultants internationaux.

1.2.2 DE LA DIFFICULTE A ENQUETER SUR LA PREPARATION

Les consultants produisent de nombreuses inscriptions (rapports d'activité, termes de référence, candidatures diverses, messages électronique, comptes-rendus de réunion, planning, présentations *Power Point*, etc.), qui ne sont pas forcément imprimés et conservés sur place⁴. La plupart sont envoyés à d'autres institutions, dont le siège du PNUD ou de la Banque Mondiale. Le lieu physique qu'occupe la Coordination Nationale est, par ailleurs, temporaire. L'équipe n'est pas hébergée dans le ministère de l'Environnement. Grâce aux financements, elle loue des bureaux dans une concession pour un loyer mensuel de 5000 dollars. L'absence de traces écrites et centralisées de l'activité passée de cette institution provisoire et potentiellement nomade, ainsi que le caractère exploratoire de la Proposition de préparation rendent difficile l'évaluation externe de l'intervention, comme en témoignent les tribulations d'un consultant indépendant venu à Kinshasa en mars 2011 pour une étude mandatée par le FCPF sur « l'économie politique de la REDD en RDC ».

¹ Entretien avec Bruno, Kinshasa, 18 mars 2011.

² G. Blundo, J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne... », art. cit., p. 29.

³ *Ibid.*

⁴ Notes de terrain, Kinshasa, mars-avril 2011.

Cette mission de conseil est un des canaux par lequel les gestionnaires du FCPF tentent de suivre à distance à quoi sert l'argent donné. Elle s'apparente à une évaluation qualitative du travail effectué jusque là dans le cadre de la préparation et entend contribuer à la réflexivité de la Coordination Nationale en apportant aux agents préparateurs une expertise sur les réformes et actions publiques concernant les forêts (exploitation forestière, régimes fonciers, développement rural etc.). Diplômé de sciences politiques, le consultant connaît bien la RDC où il a vécu plus de quatre ans¹. Depuis quelques années, il mène en auto-entrepreneur des études relatives aux ressources forestières que ce soit pour la Banque Mondiale, la coopération technique allemande, l'Union Européenne ou encore pour la Coordination Nationale elle-même². Sa nouvelle mission requiert d'avoir une idée assez précise des réalisations et des projets de la préparation à REDD+ du pays. Durant son séjour, le consultant ne cesse de répéter que « ça part dans tous les sens » car comme le « processus [est] en train de se faire, de temps en temps, il y a un document qui sort et ça stabilise un peu les choses, mais 15 jours après il devient obsolète »³. Il dit avoir du mal à constituer une bibliographie, à « trouver des données, des éléments objectifs type indicateurs, chiffres, réglementations » concernant l'activité de l'équipe. Lors d'un déjeuner, muni d'un carnet de note, il suscite l'échange ci-dessous.

Le consultant pour le FCPF: « C'est quoi en fait la REDD ? ».

Benoît : « Reducing Emissions... [rire] Il s'agit d'un mécanisme de financement des réductions d'émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts. »

Le consultant pour le FCPF : « Là tu m'as donné les objectifs. Je veux savoir ce qui est financé. »

Benoît : « Des politiques et des mesures. »⁴

Le consultant de la Coordination Nationale qui répond aux questions pressantes d'un autre consultant, indépendant et ponctuellement mandaté par la Banque Mondiale, s'appelle Benoît. Le trentenaire français a longtemps travaillé pour l'ONG de

¹ Entretien avec le consultant chargé de mission « économie politique » pour le FCPF, Kinshasa, 19 mars 2011.

² Cette dernière était une revue des « expériences pouvant avoir un impact sur la réduction ou la compensation des émissions de carbone forestier ». La mission consistait à lister et analyser des projets de reboisement, d'agriculture durable, et d'efficacité énergétique menés dans le pays. *Ibid.*

³ Intervention du consultant chargé de mission « économie politique » pour le FCPF lors d'un atelier organisé par le Réseau Ressources Naturelles, Kinshasa, 25 mars 2011.

⁴ Discussion entre le consultant chargé de mission « économie politique » pour le FCPF et Benoît, Kinshasa, 22 mars 2011.

conservation de la nature WWF RDC dans la région du Kivu, à l'est du pays. Il a rejoint l'équipe préparatrice courant 2010. Durant sa conversation avec le consultant pour le FCPF, il ne spécifie pas ce qu'il entend par l'expression « des politiques et des mesures » qui est tirée directement, il le reconnaît, des textes des négociations sur REDD+. Il rappelle alors à son interlocuteur sceptique que ces mêmes textes instituent « l'approche par phases » :

Benoît : « Pour la RDC, la phase de préparation va prendre du temps. Elle sert à reconnaître que la REDD, c'est la forêt, mais aussi du foncier, de l'aménagement du territoire... »

Le consultant pour le FCPF : « Mais alors est-ce qu'une réforme du foncier pourrait être financée sur le fonds national? »

Benoît : « Tu sais, en ce moment, en RDC, REDD+ c'est surtout une expérimentation »¹.

Les deux extraits montrent que les agents préparateurs n'ont pas la vision claire et planifiée des mesures politiques à entreprendre que semble leur prêter le consultant indépendant. Pour s'en défendre, Benoît parle d'expérimentation dans un sens, nous le constatons, plus proche du tâtonnement que du test contrôlé.

L'objet de la discussion, le fonds national, mérite qu'on s'y attarde. La Proposition de préparation mentionne déjà l'imminence de sa création. Rédigée à la fin de l'année 2009, elle prévoit la création d'une infrastructure juridique et institutionnelle dédiée à REDD+: nouvelles réglementations, outil de gestion des fonds, système de redistribution des futurs bénéfices liés à REDD+, etc.² Le fonds national répond à une exigence du cadrage national des règles en matière de REDD+ telles qu'elles commencent à être mises en forme au sein des négociations sur le climat. Les gouvernements centraux devraient par conséquent jouer un rôle important dans la gestion des rémunérations des réductions d'émissions. Le fonds anticipé dans la candidature congolais centraliserait ces financements internationaux et les redistribuerait aux acteurs ayant contribué à l'effort. Seulement, deux ans plus tard, la RDC ne reçoit pas de revenus récompensant de bonnes performances nationales. Les seuls financements obtenus sont les subventions de la préparation que les organismes financeurs gèrent eux-mêmes et la Coordination Nationale est la seule institution à

¹ *Ibid.*

² RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 15-23.

avoir vu le jour¹. La réponse de Benoît indique que ce que le fonds national à l'existence encore très hypothétique financera est le cadet de ses soucis, de même que la manière dont l'instrument sera organisé.

La Coordination Nationale n'envisage pas d'ailleurs de décider seule de ces questions. Elle fait en effet souvent appel à des consultances ponctuelles. Régulièrement des cabinets de conseil ou des experts indépendants sont embauchés pour produire des études sur des sujets précis. Lors d'une réunion hebdomadaire de l'équipe en mars 2011, un consultant national énumère les études pour lesquelles il faudra dépouiller les dossiers : évaluation d'impact social et environnemental de REDD+, répartition des bénéfices, fonds national, etc.² A propos de l'étude sur le fonds national, il raconte avoir reçu un dossier de Price Waterhouse Cooper qui vient s'ajouter aux 5 autres candidatures. La nouvelle l'amuse car le cabinet, qui a un bureau au Gabon, candidate à tout. Il mène d'ailleurs à ce moment là une étude sur les risques de corruption dans REDD+ en RDC pour l'agence de développement norvégienne³. Le consultant en question est aussi avocat, une activité qu'il continue de pratiquer tout en travaillant pour la Coordination Nationale où il collabore avec un consultant international malgache. Avant de rejoindre Kinshasa, ce dernier s'occupait du processus de préparation à REDD+ de Madagascar. Il est arrivé à Kinshasa par l'entremise de Fabien qui travaillait pour le PNUD à Antananarivo⁴. Dans le bureau que partagent les deux hommes, on ne parle que « passation de marché » et « termes de référence »⁵. Pour chaque étude à déléguer, la Coordination Nationale publie un appel présentant le cahier des charges à remplir et procède ensuite à une sélection parmi les candidats. Ces consultants passent ainsi la majeure partie de leur temps à faire des aller et retour entre le ministère, le siège du PNUD et les locaux de la Coordination Nationale pour effectuer toutes les démarches administratives aboutissant à l'octroi d'un contrat de consultance.

Quand ONF international, qui a co-écrit la Proposition de préparation, est un bureau d'étude parisien spécialiste des questions climat et forêts et que le consultant indépendant est en quelque sorte expert en sciences politiques, PWC est une

¹ La nécessité de se doter d'un tel équipement est relativisée étant donné l'état d'avancement de la définition du mécanisme REDD+. Gérer des revenus REDD+ et les redistribuer est encore un peu abstrait à ce stade de la préparation du pays.

² Réunion hebdomadaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 21 mars 2011.

³ A propos de l'étude sur la corruption, voir le chapitre 5.

⁴ Entretien avec Fabien, Kinshasa, 19 avril 2011.

⁵ Notes de terrain, Kinshasa, mars-avril 2011. C'est le bureau que nous occupions le temps du séjour.

multinationale. La présence croissante de ce genre de consultants sur les questions relatives à REDD+ a incité le ministre de l'environnement congolais à engager en 2009 McKinsey pour élaborer une étude sur « le potentiel REDD+ » du pays, comme l'ont fait l'Indonésie et le Guyana¹. Les recommandations faites par le cabinet ont suscité de vives critiques de la part d'ONG environnementales. Lors de la session de négociations à Durban en 2011, Greenpeace a, par exemple, distribué une bande dessinée mettant en scène, d'une part, les effets nocifs des conseils de McKinsey sur les forêts congolaises et les populations qui en dépendent et, d'autre part, l'opacité autour des hypothèses sous-tendant les projections réalisées par le cabinet qui ne sont pas de la « vraie science » contrairement au travail du GIEC². Lorsqu'on interroge sur le sujet, les acteurs de la préparation de la RDC, ils minimisent l'impact des conseils. Loin de donner une vision de la consultance comme dictant au ministère ce qu'il faut faire et encore moins comme une affaire de production de savoir scientifique, un conseiller de l'Agence Française de Développement (AFD) en place auprès du ministre, par exemple, expliquent que ce dernier a fait appel au cabinet en raison de sa renommée internationale³. Le rapport a contribué à donner davantage de consistance à la préparation à un moment où la Coordination Nationale n'existait que sur papier. Ils jugent utile l'intervention de McKinsey à laquelle ils n'ont pourtant pas été associés et dont la courte durée de cinq semaines constitue un des arguments pour lui ôter toute crédibilité⁴. Grâce à ce que les consultants et leurs partenaires considèrent comme un outil promotionnel imprimé en couleur sur papier glacé, il leur était enfin possible de présenter leur travail. A l'instar du rapport de McKinsey, de nombreux documents produits sur et par la préparation visent moins à planifier et à évaluer qu'à mobiliser autour de l'activité de l'équipe.

¹ République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2009, *Le potentiel REDD+ de la République Démocratique*, décembre 2009, et Greenpeace, 2011, *Bad Influence. How McKinsey-inspired plans lead to rainforest destruction*, Amsterdam, Greenpeace International, avril 2011.

² Notes de terrain, Durban, décembre 2011. « Greenpeace presents 'the mystery of McKinsey's black box' », décembre 2011, accessible en ligne : <http://www.greenpeace.org/international/en/publications/reports/McKinseys-Black-Box/>, page consultée le 13 juin 2014. A propos d'autres critiques formulées, voir les chapitres 4 et 5.

³ Entretien avec un membre de l'Agence Française de Développement conseillant le ministre de l'Environnement sur le secteur forestier, Kinshasa, 7 avril 2011.

⁴ Discussion entre Fabien et le responsable de la campagne forêt de Greenpeace France, Kinshasa, 20 avril 2011.

1.3 L'identité de l'équipe en débat

Au printemps 2011, tous les membres de la Coordination Nationale, congolais et étrangers confondus, ont le statut de consultant financé par l'aide internationale¹. L'équipe compte une quinzaine de personnes. Les internationaux, qui représentent environ un tiers des effectifs, sont des étrangers francophones, français, canadiens et malgaches. Leur internationalité est celle de ces consultants, allant de pays en pays, d'institutions de développement en ONG. Parmi les nationaux, les plus âgés sont des anciens fonctionnaires du ministère de l'Environnement, d'autres sont de jeunes diplômés de l'étranger et quelques uns sont issus du milieu associatif ou des affaires. Entre internationaux et nationaux, il existe une démarcation de taille. Les salaires des premiers sont, pour certains avoisinant les 10 000 dollars mensuels, dix fois supérieurs à ceux des seconds, qui eux-mêmes gagnent environ dix fois plus que le salaire moyen en RDC s'élevant à centaine de dollars par mois². La Coordination Nationale a des locaux, des ordinateurs, deux jeeps pour sillonner Kinshasa et un budget qui sert notamment à l'embauche régulière de consultants venant ponctuellement soutenir la préparation par leur expertise. Ses moyens d'action sont totalement dépendants de l'aide financière reçue, à tel point qu'il devient parfois difficile aux membres de l'équipe de savoir qui prépare quoi.

L'agrandissement de la Coordination Nationale date de la fin de l'année 2010³. En mars 2011, la mise en route d'un fonctionnement en équipe passe par l'organisation de réunions hebdomadaires auxquelles chaque membre est tenu de participer. D'une semaine sur l'autre, des consultants rapportent avoir fait l'objet de la critique suivante : « on ne sait pas ce que fait la Coordination Nationale »⁴. Formulée par des fonctionnaires ou des représentants d'associations environnementales, le reproche inquiète le conseiller technique principal et le coordonnateur de l'équipe. Les consultants sont en contact avec des bailleurs de fonds, des directions ministérielles, des associations, mais ses interactions restent interpersonnelles et leur activité ne laisse

¹ Notes de terrain, Kinshasa, mars-avril 2011.

² Dans ce pays où les revenus sont extrêmement bas (voir le chapitre 5), l'embauche temporaire par des projets de développement est une véritable opportunité, surtout pour les fonctionnaires dont les faibles rémunérations sont distribuées de façon erratique, voir Théodore Trefon (dir.), 2009a, *Réforme au Congo (RDC): Attentes et désillusions*, Paris, Editions L'Harmattan. Les sommes gagnées par les internationaux comportent une prime d'éloignement et, si elles sont très élevées, il faut garder à l'esprit que les contrats sont temporaires (annuels) et que la vie peut être très chère à Kinshasa pour qui recherche un confort similaire à celui qu'on connaît en Europe de l'ouest (électricité, eau courante, Internet, etc.).

³ Entretien avec le consultant international malgache, Kinshasa, 18 mars 2011.

⁴ Notes de terrain, Kinshasa, mars-avril 2011.

que peu de traces. Pour quelqu'un en dehors de Kinshasa, voire en dehors des bureaux de l'équipe, il est difficile de savoir en quoi consiste la préparation. Pour répondre à ce qui frôle l'accusation de manque de transparence, un site web est envisagé¹. Un des consultants nationaux est chargé d'élaborer l'instrument de communication en partenariat avec le ministère de l'Environnement et quelques personnes PNUD. La question de l'outil de communication en éternelle construction va se transformer en une dispute entre lui et une partie de l'équipe durant laquelle la difficulté de la Coordination Nationale à définir son identité est rendue explicite.

Fin mars, le consultant doit expliquer l'absence d'avancement de son travail. Ce dernier raconte qu'il devait au préalable régler la question de l'hébergement du site :

Le consultant national : « Il n'est pas possible de l'héberger sur celui du Programme des Nations Unies pour le Développement. »

Bruno : [Il l'interrompt] « De toute façon la REDD ce n'est pas le PNUD. »

Le consultant national [impassible] : « Pour l'hébergement sur le site du ministère, il y a trop de crocs-en-jambe. C'est pourquoi j'ai pensé à une alternative, faire héberger le site sur celui de la société civile. »

Bruno : « Il faut travailler avec le ministère, même s'il y a des crocs-en-jambe. »²

Aux « crocs-en-jambe », s'ajoutent d'autres difficultés selon le consultant qui, avant d'être engagé par la préparation, faisait partie d'une ONG environnementale congolaise d'où sa suggestion de faire appel au site web de la « société civile »³. Le consultant soulève en particulier les problèmes logistiques qui sont les siens. Amené à faire de nombreux déplacements dans la ville, il se trouve contraint par la faible disponibilité des deux jeeps avec chauffeur de la Coordination Nationale. Parmi les congolais de l'équipe, ils ne sont que deux à avoir leur propre moyen de locomotion. Un 4*4 rutilant pour l'avocat rencontré précédemment et une vieille Renault venue de France pour un autre consultant congolais, qui a récemment fini ses études de foresterie là-bas. Les autres dépendent des deux voitures et leurs chauffeurs mis à disposition par le PNUD. Les départs de la concession sont groupés et les retards aux rendez-vous fréquents. Lors d'une autre réunion hebdomadaire, l'ancien militant associatif devenu

¹ La création d'un site web est déjà mentionnée dans la Proposition de préparation, RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 34.

² Réunion hebdomadaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 28 mars 2011.

³ Pour en savoir plus sur cette « société civile » voir le chapitre 5.

consultant conteste aussi le fait qu'il faille consommer ses propres unités de téléphone mobile pour appeler les chauffeurs lorsqu'il faut être récupéré quelque part¹.

« Nous ne sommes pas à la fonction publique, nous sommes dans un bureau d'étude ! »

Le coordonnateur s'indigne devant les plaintes et les requêtes du sapeur congolais arborant costume trois pièces avec cravate et chaussette bariolées, qui vient repasser ses chemises le week-end dans les locaux de ce « bureau d'étude » approvisionnés quotidiennement en électricité à la différence de l'endroit où il habite. L'ancien fonctionnaire rappelle ainsi implicitement à l'ensemble des consultants congolais dont il supervise le travail le salaire qu'ils gagnent, environ 1500 dollars par mois, quand les employés du ministère sont rémunérés d'une centaine de dollars. Selon le coordonnateur, avec un tel salaire les membres de la Coordination Nationale doivent pouvoir acheter des unités de téléphone à utiliser pour leur travail.

Les interactions rapportées ci-dessus montrent qu'il n'est pas toujours évident pour les consultants de savoir pour qui ils travaillent. L'hébergement institutionnel du futur site web de la préparation oblige à expliciter les affiliations. Bruno rappelle que l'intervention est une initiative du ministère de l'environnement et non du programme onusien. Pourtant ce dernier la finance et ce sont des informaticiens du PNUD qui construisent l'outil de communication. Le coordonnateur met au contraire en évidence ce qui différencie les consultants congolais embauchés par la préparation des fonctionnaires du ministère : le salaire et surtout la capacité d'action d'un « bureau d'étude ». L'exemple rappelle un épisode du projet de développement rural au Lesotho étudié par James Ferguson². L'anthropologue raconte que l'UNICEF avait donné au ministère de la santé une voiture dans le cadre du projet. Le véhicule avait alors rejoint les autres moyens de locomotion financés par le donneur. Mais, une infirmière-fonctionnaire de la région exigea que la voiture ne serve qu'aux agents décentralisés du ministère et non aux autres acteurs de l'intervention. Ferguson explique que si les représentants du bailleur traitaient l'infirmière comme une employée de leur projet, elle considérerait appartenir à la fonction publique qui était selon elle le propriétaire légitime du véhicule. Outre l'imbroglio des affiliations institutionnelles caractéristiques de projets de l'aide impliquant des administrations, l'anecdote du site web et l'exemple de Ferguson révèlent ces quelques éléments – voitures et unités de téléphone – qui constituent des ressources essentielles dans un pays tel que la RDC. En être démunie transforme un simple rendez-vous à Kinshasa en une entreprise compliquée. Dans une

¹ Réunion hebdomadaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 11 avril 2011.

² J. Ferguson, « The Anti-politics machine », *op. cit.*, p. 210-211.

ville où faire circuler ou signer un document requiert souvent de l'amener en main propre à l'intéressé, étant donné l'absence d'un service postal efficace et la rareté des lentes connexions Internet, l'accès à un véhicule et à un moyen mobile de communication devient crucial.

Préparer la RDC à REDD+ engendre l'émergence de nouvelles entités au sein de la vie politico-administrative de Kinshasa. Rattachée au ministère de l'environnement congolais, la Coordination Nationale est composée de consultants congolais et d'expatriés. Ces derniers, les agents préparateurs, jouent un rôle central dans l'intervention. Tout en étant fortement dépendante de l'aide reçue, l'absence d'une planification à laquelle l'équipe devrait se conformer contribue à donner à ces quelques individus une assez grande liberté d'action qui laisse toutefois peu de traces. La Coordination Nationale n'accumule pas à la manière d'une bureaucratie les inscriptions de son activité qui, par ailleurs, consiste principalement en un travail de prises de contact. C'est un monde de consultants en mission que nous avons d'ailleurs entrevu. Ceux de la préparation, chargés de conseiller le ministère de l'environnement, sont eux-mêmes conseillés par des bureaux d'études, des consultants indépendants ou encore des multinationales du conseil.

2. Une extension limitée

Etant donné qu'il s'agit de préparer les pays aux futures règles internationales incitant à réduire le déboisement, les Propositions de préparation prévoient une série d'investissements métrologiques. Celle de la RDC ne fait pas exception bien qu'elle reste allusive sur ce qui sera concrètement entrepris. Etablir un système de suivi des forêts pourrait être considéré comme une première tentative d'avoir prise sur le territoire national et sa population¹. Une telle conception gouvernementale de la préparation ne correspond cependant pas à ce qui se passe. La surveillance du couvert forestier, mais aussi la décentralisation du processus de préparation et la campagne nationale d'information, la mise en œuvre de ces trois moyens par lesquels la

¹ Le système de suivi est l'un des éléments essentiels à la fois de la préparation, selon les modalités des programmes de la Banque Mondiale et des agences onusiennes, et de l'équipement que toute Partie souhaitant bénéficier des incitations à REDD+ doit posséder, sur cet aspect voir les chapitres 1 et 6.

Coordination Nationale prévoit d'étendre son action en dehors de Kinshasa est partielle, voire inexistante. A l'instar du fonds national encore à venir, ce sont d'autres exemples de décalage entre ce qui était annoncé dans la proposition de préparation et les actions finalement menées. Un projet qui serait du premier coup et sans effort performatif tiendrait certes de la divination et des ajustements, parfois de taille, sont inévitables pour accroître son « degré de réalisme »¹. Toutefois nous verrons ici que celui de la Proposition de préparation est particulièrement faible. Cette démarche relève autant d'un choix positif, la préparation est une intervention légère et exploratoire en vue de quelque chose dont l'existence est encore incertaine, que de contraintes subies, comme l'accès difficile à l'électricité dans le pays, les moyens de communication défectueux ou encore la lenteur de la réforme de l'administration forestière initiée depuis plusieurs années. Cette section montrera que la Coordination Nationale, qui ne cherche pas à avoir une connaissance fine de la population ou des ressources forestières du pays, entretient une relation très lâche avec le territoire et ce qui le compose.

2.1 Trois épreuves de réalité

2.1.1 DES INVESTISSEMENTS METROLOGIQUES MINIMAUX

A Kinshasa, dans les locaux de la Coordination Nationale personne ne semble s'occuper de l'élaboration d'un niveau de référence et d'un système de suivi des émissions, tous deux pourtant prévus dans la candidature aux subventions. Le travail technique engagé au nom du pays est en fait externalisé à la FAO, partenaire du programme UN-REDD dont la RDC reçoit des financements. A Rome, une jeune docteure spécialiste de télédétection est chargée de coordonner le travail sur ces deux éléments². Cependant, la délégation de la tâche à une agence physiquement extérieure n'est pas la seule explication du silence étonnant concernant l'équipement métrologique au sein de l'équipe. Celui-ci résulte de la décision des agents préparateurs

¹ M. Akrich, « La construction d'un système socio-technique », art. cit. Pour une tentative, inspirée des travaux de la sociologie de la traduction, de sens des relations entre mesures politiques (plans) et pratiques, voir David Mosse, 2004, « Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice », *Development and change*, 35, 4, p. 639-671.

² Nous avons rencontré l'experte lors de la session de négociations à Durban en décembre 2011.

de ne pas faire de cette question une priorité mais également des contraintes physiques rencontrées par les tentatives d'instrumenter la RDC¹.

Les consultants considèrent que l'instrumentation technique n'est pas leur souci premier. Bruno estime que la préparation est une « phase expérimentale » et que le gouvernement congolais ne doit pas « prendre de risque sur le scénario de référence » par exemple². Dans la définition des règles en matière de REDD+ que donnent les décisions de 2009 et 2010 de nombreuses indéterminations subsistent³. L'outil est mentionné sans que ses caractéristiques ne soient précisées. Investir trop pour modéliser des estimations d'émissions constituerait un risque, dans la mesure où la méthode choisie pourrait ne pas satisfaire d'éventuels standards établis par la suite. Les agents préparateurs attendent des clarifications sur le sujet de la prochaine séance de négociations qui se déroulera en décembre 2011 à Durban. Pour les agents préparateurs, l'investissement métrologique est encore une affaire de négociations internationales et Fabien, le conseiller technique principal, se rend ainsi à Washington afin d'assister à une réunion entre les pays de la Coalition des nations de forêts tropicales pour discuter d'une position commune sur le sujet⁴.

A Durban en décembre 2011, les agents préparateurs organisent pourtant un *side event* consacré à la présentation du « système national de suivi des forêts » de la RDC⁵. L'annonce a de quoi surprendre puisque rien ou presque n'avait été entrepris sur le sujet quelques mois auparavant. L'intervenant est un représentant de la Direction des inventaires et de l'aménagement forestier (DIAF) du ministère de l'Environnement qui explique que sa direction devrait se doter de huit ordinateurs et de cinq techniciens. Pour surveiller les forêts congolaises, ce « laboratoire » comme il l'appelle aura recours à des données gratuites et utilisera un logiciel d'interprétation d'images satellitaires développé par le Brésil. Dans le public, Fabien murmure ironique et gêné : « mais il nul, il sort d'où? ». Le consultant semble ignorer qui présente l'une des réalisations de la préparation prise en charge par la FAO de Rome en collaboration avec une autre direction du ministère que celle dont ils dépendent. Pendant que le fonctionnaire parle

¹ Dans les fiches soumises au FCPF par lesquelles elle rend brièvement compte de ses réalisations, la Coordination Nationale ne dit pas grand chose sur les questions métrologique : au printemps 2011, même à la FAO, peu de choses ont été effectuées. « REDD Readiness Progress Fact sheet – DRC », février 2011.

² Discussion entre Bruno et une militante de Greenpeace Belgique, Kinshasa, 6 avril 2011. Nous parlerons plus longuement de cette rencontre dans le chapitre 5.

³ Voir le chapitre 1.

⁴ Observations au sein de la Coordination Nationale, Kinshasa, 20 avril 2011.

⁵ *Side event* de la RDC « registre et système national de surveillance des forêts », Durban, 2 décembre 2011.

difficilement, l'experte de la FAO fait apparaître sur l'écran une interface web où les forêts du pays sont spatialement représentées. Lors des questions, l'audience demande ce que permet de faire ce système : mesurer la dégradation ? Quantifier le carbone ? Le membre de la DIAF bafouille jusqu'à ce que le conseiller technique principal se lève pour dire que « tout ça, c'est une question de données ». Il invite « la FAO » à répondre, en désignant l'experte qui explique que le laboratoire n'existe pas encore. La représentation spatio-temporelle projetée résulte d'un travail de recherche mené par l'Université d'Etat du South Dakota et l'Université du Maryland et mis à disposition¹. L'incompréhension règne entre les spécialistes en télédétection et les acteurs de la préparation. Tandis que pour les premiers, un système de suivi comporte un jeu de données, des procédures techniques de traitement des images et des cartographes devant des ordinateurs puissants, les seconds appellent ainsi une interface web.

Si l'effort de la Coordination Nationale sur ces aspects techniques est minimal, d'autres initiatives de l'aide publique au développement se sont emparées du sujet en s'adressant directement à la DIAF. Lors de la session de Copenhague en 2009, la France annonce qu'elle contribuera à mettre à disposition des pays du bassin du Congo les archives d'images du satellite SPOT du Centre National d'Etude Spatial. Le service commercial sera rendu gratuit aux pays concernés via un partenariat entre l'Agence Française de Développement, l'entreprise Astrium qui vend les images SOPT et d'autres organisations françaises publiques et privées. Deux ans plus tard à Durban, l'accord est signé entre ce consortium public-privé et quelques pays africains sous l'œil de la ministre française de l'écologie². Bien que la brève rencontre ministérielle rende contractuellement accessible des données satellitaires, l'accord évince le problème de la capacité à les recevoir physiquement puis les traiter. Un mois avant la signature, lors d'une conférence organisée à Paris par Planet Action, une initiative à but non lucratif d'Astrium, ce point est soulevé par le directeur de la DIAF, présent pour l'occasion :

« J'exprime ma satisfaction en ce jour de joie que nous attendons depuis deux ans. Seulement, en Afrique il n'y a pas d'Internet, la bande passante pose problème, on ne peut pas télécharger des images trop lourdes. Souvent les images nous viennent par disque dur sur place à Kinshasa. Il faudrait donc que l'AFD arrive dans les capitales pour voir les autorités et dépose sur disque dur ces images car sinon on n'arrivera pas à les utiliser »³.

¹ Nous reviendrons sur cette représentation des forêts congolaises dans le chapitre 4 consacré aux questions de mesure.

² Délégation française, Durban, 8 décembre 2011.

³ Atelier méthodologique REDD, hôtel Novotel les Halles, Paris, 26 octobre 2011.

Les images mises à disposition du bassin du Congo par la France seront des données brutes, qu'il faudra manipuler et interpréter avant d'en tirer une représentation visuelle des forêts. Or ces opérations ne sont pas possibles sans une puissance technique de collecte qui fait défaut ici. L'intervention du fonctionnaire rend visibles la fibre optique, le réseau électrique, les serveurs, mais aussi la situation économique et politique de la RDC, tous ces éléments qui manquent pour rapidement télécharger des fichiers sur Internet.

La frugalité des investissements métrologiques est un choix revendiqué par les agents préparateurs quand ils disent souhaiter ne pas « prendre de risque », mais c'est un choix fortement contraint. La gratuité de l'accès de la DIAF aux images SPOT devient ainsi dérisoire face aux lourds investissements nécessaires à l'intégration du pays, ou uniquement de quelques sites dans Kinshasa, à un réseau de télécommunication suffisamment performant. Les acteurs de la préparation de la RDC n'ont pas accès à la « zone technologique », pour reprendre l'expression d'Andrew Barry, que composent la production et la circulation de données satellitaires¹. L'équipement métrologique de la RDC requis par les consignes des programmes de préparation et par les futures règles en matière de REDD+ devra compter par conséquent très certainement sur des capacités techniques largement externalisées².

2.2.1 UNE STRATEGIE DE DECENTRALISATION CONTESTEE

Pour étendre la préparation au territoire congolais, la Proposition prévoit par ailleurs de décentraliser le processus. Le document annonce la création d'un arrangement institutionnel dédié à REDD+ dans chacune des onze Provinces du pays qui seront amenés à être 26 une fois la réforme administrative terminée³. Toutefois, au printemps 2011, il n'y a pas de moyens financiers et humains disponibles pour mener à bien l'opération. La situation incite à questionner le choix de répliquer des institutions au lieu d'utiliser, en les renforçant, des structures provinciales déjà partiellement existantes et en cours de transformation dans le cadre d'autres interventions de l'aide internationale. Le sujet oppose quelques agents préparateurs entre eux et à leur contact de la Banque Mondiale qui supervise pour le FCPF les activités de la Coordination

¹ A. Barry, « Political machines », *op. cit.*

² Sur la notion de capacités techniques voir le chapitre 4.

³ Lorsque la réforme concernant la décentralisation sera terminée le pays comptera 26 Provinces. Sur le processus de décentralisation, voir par exemple T. Trefon, « Réforme au Congo », *op. cit.*

Nationale. Présenter ici ces échanges viendra confirmer la relation très distendue de Kinshasa avec le territoire congolais.

Comment décentraliser la préparation à REDD+ fait notamment l'objet d'une discussion entre le consultant temporairement embauché par le FCPF, André le responsable pour la Banque Mondiale des financements de la préparation, et des militants congolais d'ONG environnementales lors d'une rencontre organisée par l'une d'entre elles¹. André profite de la réunion pour sonder ce que pensent ses interlocuteurs des options possibles de décentralisation. Le premier à réagir est un membre de Greenpeace Afrique. Il évoque le séjour qu'il vient de faire à Mbandaka, la capitale de la province très boisée de l'Equateur, dont il dit tirer le constat suivant : il est nécessaire de mettre en place les conseils consultatifs provinciaux prévus par le code forestier. Selon le militant, le conseil consultatif a une « composition suffisamment représentative » au niveau de la Province pour pouvoir être utilisé en tant que point focal REDD+. André se réjouit de la suggestion du militant de Greenpeace car il n'est « pas à l'aise avec la création de nouvelles entités pour la REDD ». Les conseils consultatifs sont des structures annoncées par le code forestier de 2002. Leur particularité réside dans leur composition justement car, en tant qu'outils de participation des parties prenantes dans les décisions concernant la gestion forestière au niveau provincial, ils incluent des membres d'associations environnementales².

Faut-il créer des entités *ad hoc* ou utiliser des arrangements institutionnels déjà inscrits dans la loi congolaise ? Tels sont les termes du débat sur la décentralisation. A entendre André, la Banque Mondiale n'est pas d'accord avec la Coordination Nationale qui a proposé la première option. Aux représentants associatifs face à lui, le jeune brésilien explique :

« Il faut faire attention les gars, une chose c'est la faisabilité [sic], et une autre la réalité. On a pris plus de 9 ans pour voir apparaître le conseil consultatif. Je ne vois pas pourquoi avec la REDD ça irait plus vite. »³

Selon le responsable du FCPF, l'absence de financements ré-ouvre le débat clos par la Proposition de préparation. L'étude du consultant effectuée pour le fonds soutient l'argumentaire en vantant les mérites des conseils consultatifs et en mettant en garde contre le « risque réel pour la REDD, par l'institution de comités *ad hoc*, de contribuer

¹ Atelier organisé par le Réseau Ressources Naturelles, Kinshasa, 25 mars 2011.

² Judicaël Fétiveau, Augustin Mpoyi Mbunga, 2009, *L'économie politique du secteur forestier en République Démocratique du Congo*, Rapport final, Banque Mondiale, p. 39.

³ Atelier organisé par le Réseau Ressources Naturelles, Kinshasa, 25 mars 2011.

à cette inflation institutionnelle »¹. L'intervention chez RRN du porte-parole de la Banque Mondiale et du consultant indépendant vise à saisir ce qu'en pensent les quelques militants rassemblés car leur appui constituerait un argument en faveur de l'abandon du projet initial². Cependant, si le porte-parole de Greenpeace est du même avis qu'André et son consultant, un autre militant défend ce qui avait été initialement projeté : c'est bien parce que ces conseils consultatifs peinent à voir le jour qu'il faut autonomiser la décentralisation de la préparation.

Parmi les agents préparateurs, les avis sont également contrastés³. La création de nouvelles structures dont le personnel serait parachuté encouragerait une forme de neutralité. Etant participatifs, les conseils consultatifs ne sont pas des structures étatiques représentant les seuls intérêts du ministère de l'environnement. Cependant, l'alternative qui consiste à capitaliser sur ce qui existe déjà économiserait des dépenses. Elle permettrait ce qu'un des consultants de la Coordination Nationale appelle un « ancrage local » rapide, quitte à ce que chaque province ait son arrangement propre, plus ou moins contrôlé par la capitale⁴. Procéder ainsi consisterait à faire appel dans chaque région à des « courtiers » locaux, au sens où l'entend Olivier de Sardan⁵. L'idée d'installer une unité spécialement dédiée à REDD+ en étroit contact avec la Coordination Nationale résulte d'ailleurs de la crainte que ces courtiers usent de la préparation à leur profit, qu'ils « accaparent la rente du développement » pour reprendre le vocabulaire de l'anthropologue. Le coordonnateur et le conseiller technique principal sont des fervents défenseurs de l'option censée assurer une forme de dévouement au processus central et au printemps 2011 ils cherchent à obtenir des fonds additionnels pour mener à bien ce projet⁶.

Selon le porte-parole de la Banque Mondiale et d'autres observateurs de la préparation, un tel choix traduit une méconnaissance de la RDC. André juge que « parfois avec la REDD on fait abstraction de la RDC », lançant ainsi une pique à l'encontre de la Coordination Nationale dont l'existence est récente, relativement à l'expérience de

¹ « L'économie politique de la REDD en République Démocratique du Congo », version intermédiaire transmise par l'auteur, p. 19.

² La préparation est censée être participative, autrement dit tenir compte des diverses parties prenantes dont la société civile représentée par les individus réunis ce jour là, voir le chapitre 5.

³ Discussion entre le consultant chargé de mission « économie politique » pour le FCPF et Benoît, Kinshasa, 22 mars 2011.

⁴ *Ibid.*

⁵ J.-P. Olivier de Sardan, « Anthropologie et développement », *op. cit.*

⁶ Réunion hebdomadaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 5 avril 2011.

l'organisation internationale en RDC¹. Cette critique fait écho à des propos tenus par la coordinatrice pour l'Afrique Centrale du World Resource Institute (WRI)². Depuis 2005, le *think tank* américain est impliqué dans la réforme forestière soutenue par la Banque Mondiale. Une des missions actuelles de WRI – qui ne participe pas à la préparation à REDD+ – consiste à soutenir la décentralisation qui devrait faire émerger des administrations provinciales opérationnelles. La cartographe raconte qu'à Mbandaka³ :

« Le ministère provincial est installé dans les bâtiments d'un ancien hôpital, dont les murs sont dénués de prises électriques. Il y a en plus de très gros problèmes d'électricité à Mbandaka. »

Ce qu'elle appelle « gros problème » est en fait l'absence de réseau électrique dans cette région. Le WRI devrait contribuer à fonder des équipes techniques au sein des ministères provinciaux responsables des forêts. A propos de leurs membres, l'experte dit que « ce sont des gens qui sont sur le terrain, le centre lui est loin des provinces ». Si elle fait ici référence au ministère de l'environnement, le constat est aussi vrai pour la Coordination Nationale dont le travail la laisse sceptique.

Lorsque les consultants de la Coordination Nationale discutent à Kinshasa de décentraliser de la préparation, l'opération semble non problématique, ce n'est qu'une affaire de financements additionnels. Rapporter les propos de l'experte aux prises depuis plusieurs années avec la réforme du secteur forestier en RDC rend visible une réalité ignorée par les agents préparateurs et leur velléité d'extension sur le territoire. Le témoignage de la représentante de WRI, tout comme les arguments d'André en faveur d'une renégociation de la décentralisation permettent d'esquisser l'ampleur des efforts qu'il faudrait déployer pour installer un relais opérationnel de la préparation à Mbandaka, par exemple, capable d'entrer en communication avec l'équipe située dans la capitale.

¹ Atelier organisé par le Réseau Ressources Naturelles, Kinshasa, 25 mars 2011.

² Entretien avec la coordinatrice pour l'Afrique Centrale du World Resources Institut, Kinshasa, 30 mars 2011.

³ Il est possible que le militant de Greenpeace et la cartographe aient fait l'expédition ensemble dans le cadre des projets de réforme en cours du secteur forestier.

2.1.3 UNE POPULATION FANTOME

Une dernière opération prévue pour sortir la préparation de Kinshasa est évoquée dans la Proposition de préparation. Il s'agit d'une vaste campagne d'Information, d'Education et de Communication (IEC) qui ciblerait explicitement l'ensemble du territoire congolais et sa population et devrait permettre de transmettre à partir de Kinshasa des informations au reste du pays. Le site web de la préparation en est une composante. Dans la mesure où Internet est un luxe en RDC, cet outil de communication concerne moins la population congolaise que les agences de développement et les ONG internationales intervenant dans le pays. D'autres dispositifs de communication, que nous allons brièvement décrire ici, sont donc prévus.

La Proposition évoque le déploiement de divers « outils pédagogiques » (dépliants, articles de presse, saynètes, etc.) grâce aux écoles et aux réseaux radiophoniques, ainsi que le recours à un millier de « personnes ressources » à travers le pays pour organiser localement des consultations ou des réunions d'informations¹. Par dissémination de proche en proche, le dispositif pourrait « toucher » plus de 400 000 personnes, sachant que la RDC compte au total environ 60 millions d'habitants (ce que précise le document à un autre endroit)². Nous avons mis le verbe « toucher » entre guillemets car c'est le vocabulaire de la Proposition de préparation. La « métaphore balistique », pour emprunter l'expression de Madeleine Akrich, place la population dans la position du récepteur rendu totalement passif³. Cette vision diffusionniste est fréquente dans les interventions de l'aide au développement ou humanitaires, comme le montre Sandrine Lefranc et sa description de dispositifs d'information similaires utilisés dans diverses missions de pacification des Nations Unies⁴.

Au printemps 2011, comme concernant la décentralisation, les fonds manquent pour mener à bien la campagne et l'idée de former des relais locaux n'est plus envisagée. Faute de ressources financières, la Coordination Nationale se concentre sur la fabrication à peu de frais des outils pédagogiques. Fin avril, des saynètes radiophoniques et vidéo sont présentées où REDD+ est incarné par un sympathique jeune homme qui explique les bienfaits des foyers améliorés dans les cinq langues du

¹ RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 33, 34.

² *Ibid.*, p34.

³ Nous empruntons l'expression à M. Akrich, « La construction d'un système socio-technique », art. cit., p. 31.

⁴ Sandrine Lefranc, 2007, « Convertir le grand nombre à la paix...: Une ingénierie internationale de pacification », *Politix*, 80, 4, p. 7-29.

pays¹. La mise en scène théâtrale des saynètes fait beaucoup rire au sein de l'équipe : REDD+, ce sujet complexe durement négocié est incarné par un acteur enjoué qui explique qu'il suffit – car c'est le ton du propos – de changer de technologie de cuisson pour sauver les forêts congolaises. Pour les diffuser, il est question d'utiliser le réseau de radios « Okapi » des Nations Unies déployé dans le cadre de leur mission de maintien de la paix et couvrant toutes les grandes villes du pays. Mais ceux que la campagne entend « toucher » par ce genre de messages ne sont pas que des citoyens et les informations doivent également pouvoir parvenir à celles que la Proposition nomme les « populations locales »². Bien que le document n'en donne pas de définition, l'expression semble renvoyer aux « communautés locales » telles qu'elles sont définies dans le code forestier congolais³. Au cours d'une réunion où le mode de communication à privilégier est abordé, Benoît fait part de son expérience avec l'utilisation de radios dont les couvertures sont plus localisées que le réseau national onusien⁴. Les utiliser permettrait de s'assurer que les saynètes puissent être écoutées par ces populations non citadines. Le consultant, qui a longtemps travaillé dans le Kivu, explique que ce genre de radios est fréquemment utilisé par les ONG humanitaires. La démarche semble avoir fait ses preuves pour rendre publique des informations telles que le degré de sécurité des axes de communication sous la menace de milices rebelles armées.

La relation de la Coordination Nationale à la population congolaise est unidirectionnelle : la première doit informer la seconde. En tant que « matériel éducatif », la vocation des saynètes est de faire faire quelque chose aux personnes derrière leur radio, de modifier leur conduite et leurs pratiques. L'approche diffère des visées disciplinaires qu'attribue Bonneuil aux opérations de peuplement menées par les administrations coloniales et postcoloniales en Afrique⁵. Alors que les experts qu'il étudie transforment matériellement la vie en milieu rural par la création de villages et le développement de pratiques agricoles dites modernes, modifiant ainsi le quotidien de plusieurs centaines de milliers d'individus, la préparation à REDD+ envisage une technique de gouvernement, pour reprendre l'expression de Rose et Miller, beaucoup

¹ Le français est la langue officielle et les quatre langues nationales sont, le lingala, le swahili, le kikongo, le tshiluba) Réunion hebdomadaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 25 avril 2011.

² RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 34.

³ Voir le chapitre 5.

⁴ Réunion hebdomadaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 28 mars 2011.

⁵ Les paysannats du Congo Belge, par exemple, C. Bonneuil, « Development as experiment », art. cit.

plus frugale¹. Ils ne questionnent pas la position de domination aveugle qu'ils adoptent, coupés des consommateurs de charbon de bois qu'ils sont censés éduquer et donc de la possibilité d'être surpris par leur savoir-faire comme le furent les agronomes-colonisateurs². Le réseau radiophonique est un des rares liens que les agents préparateurs envisagent d'établir avec la population congolaise dont ils ignorent presque tout. A la différence de l'intervention gouvernementale de mesure des pollutions automobiles examinée par Barry au Royaume Uni, le public à informer n'est pas désigné dans les termes de la citoyenneté réflexive³. Les consultants ne s'interrogent pas sur ce qu'elle souhaite ou peut faire et la capacité des messages radiophoniques à entraîner l'adoption de foyers améliorés laissera sceptique un lecteur familier des travaux sur l'innovation⁴.

2.2 Sortir la préparation de Kinshasa

L'essentiel de la préparation se déroule donc à Kinshasa où la Coordination Nationale est connectée à des experts situés à Rome pour la FAO, à Libreville pour l'antenne gabonaise de PWC, à l'Université du Maryland aux Etats Unis, à Paris pour le consultant indépendant, etc. Les difficultés de sortir l'intervention de la capitale sont générées par l'immensité du pays ou le mauvais état des canaux de télécommunication. Mais, aux yeux des agents préparateurs, il s'agit surtout d'un manque de moyens financiers. La façon dont ils tentent d'étendre leur intervention passe alors par la recherche de fonds supplémentaires et de nouveaux partenaires qui pourraient développer des activités concrètes, localisées sur le territoire et visant à y réduire le déboisement.

En quête de financements additionnels à ceux de la préparation, la Coordination Nationale a entrepris en 2010 une candidature à un autre programme relatif à REDD+ : le Programme d'Investissement pour les Forêts (Forest Investment Program, FIP)⁵. Créé en 2009, il est administré par la Banque Mondiale et alimenté par un ensemble de banques multilatérales de développement. L'instrument diffère du fonds

¹ N. Rose, P. Miller, « Political Power beyond the State », art. cit.

² C. Bonneuil, « Development as experiment », art. cit.

³ A. Barry, « Political Machines », *op. cit.*, p. 167-168.

⁴ Madeleine Akrich, Michel Callon, Bruno Latour, 1988, « A quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement », *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, 11, p. 4-17.

⁵ Fonds d'Investissement Climatique, 2009, « Document de conception du Programme d'Investissement pour la Forêt, un programme ciblé au titre du fonds fiduciaire du SCF », 7 juillet 2009.

de préparation selon plusieurs aspects. Le FCPF procure des subventions d'environ quatre millions de dollars chacune à une quarantaine de pays, quand le FIP fournit aux huit pays sélectionnés des dons et des prêts bien plus élevés (entre 40 et 60 millions de dollars) servant d'investissements pour réaliser des activités de terrain (conservation, gestion durables, reboisement etc.)¹. L'instrument attend des programmes un effet de réduction des émissions de CO₂ liées aux forêts sans pour autant rémunérer les pays sur la base de cette performance. Candidater au FIP est un long processus dont se charge la Coordination Nationale au nom de la RDC². Au printemps 2011, elle sait que le pays recevra des investissements dont le montant exact ne sera toutefois fixé qu'une fois le « Plan d'investissement » validé³. Entamée à la fin de l'année 2010, la rédaction du document est relativement participative dans le sens où, bien que ce soit des consultants de la préparation qui l'écrivent, les grandes lignes sont négociées au cours de plusieurs « missions conjointes ». A trois reprises (décembre 2010, février 2011 et mai 2011), pendant quelques jours à Kinshasa, des représentants du programme et ses donneurs, des fonctionnaires du ministère de l'Environnement et des membres d'ONG internationales ont discuté de ce que les investissements devront promouvoir⁴.

Le Plan retient trois ensembles d'activités : le reboisement, des projets de « biomasse-énergie » (amélioration des pratiques de fabrication de charbon de bois, foyer amélioré, biocarburant...) et la « foresterie communautaire »⁵. La présence de cette dernière dans la liste des mesures à mettre en œuvre est due à la participation de l'ONG Rainforest Foundation Norway aux missions conjointes. L'association de lutte pour la défense des populations forestières a insisté pour qu'une partie des futurs financements soit consacrée à des activités qui bénéficieraient à des « communautés locales » vivant dans et par les forêts⁶. Réfléchir à des actions dans lesquelles investir amène les agents préparateurs à appréhender la population congolaise de manière différenciée. Le Plan d'investissement met en évidence la catégorie des communautés locales défendues par l'ONG norvégienne d'une part et d'autre part celle des citoyens dont l'utilisation

¹ Les sept autres pays sont le Brésil, l'Indonésie, le Burkina Faso, le Laos, le Mexique, le Pérou et le Ghana.

² Notes de terrain, Kinshasa, mars-avril 2011.

³ Fonds d'Investissement Climatique, 2010, « Critères de sélection des Programmes pilotes nationaux et régionaux au titre du programme d'investissement forestier », 29 juin 2010.

⁴ Documents obtenus à Kinshasa par Bruno de la Coordination Nationale. L'obtention des financements de la préparation a suivi des procédures similaires, dont nous n'avons toutefois pas de traces sur papier.

⁵ Fonds d'Investissement Climatique, 2011, « Investment Plan Democratic Republic of Congo », Meeting of the FIP Sub-Committee, Cape Town, 29-30 juin 2011, agenda item 5, FIP/SC.6/4.

⁶ Discussion avec Benoît (en charge de la candidature au FIP), Kinshasa, 4 avril 2011.

massive du charbon de bois est une cause de déboisement que le reboisement et la diffusion foyers améliorés seront censés réduire.

La nouvelle candidature oblige également la Coordination Nationale à préciser le type de programmes qui seront mis en œuvre, leur localisation et les effets estimés en termes de réductions d'émissions, une spécification dont celle aux fonds de préparation était dénuée. L'exercice de planification nécessite par conséquent de faire appel à des représentations spatiales des forêts congolaises et de leur évolution. Tandis que dans la Proposition de préparation, elles étaient représentées par un unique chiffre – le taux moyen passé de déforestation –, le nouveau document programmatique met en valeur quelques grandes villes congolaises autour desquelles la déforestation est plus forte¹. Le plan prévoit alors le développement des activités mentionnées ci-dessus dans les « bassins d'approvisionnement en charbon de bois » de trois grandes villes : Kinshasa la capitale du pays entourée de savane, Kisangani, la capitale de la Province Orientale située au bord du fleuve Congo et au milieu de la forêt dense humide, et celui des deux villes des Provinces Kasai Occidental et Oriental, Kananga et Mbuji May, à cheval entre la savane et la forêt². Les sites ont été géographiquement délimités de manière à être représentatifs du reste du territoire et parce qu'ils présentent un fort taux de déboisement. A ces critères sont venus s'ajouter des préoccupations relatives à l'atmosphère politique. La région du Kivu, plus montagneuse et fortement sujette à la déforestation, a été envisagée puis exclue de la sélection en raison de l'insécurité qu'y fait régner la présence de groupes rebelles armés³. La candidature cherche, en effet, à convaincre que les programmes seront mis en œuvre sans encombre et, dans la province localisée à l'extrême est du pays, garantir la réalisation de projets paraissait difficile⁴.

Les fonds reçus via le FIP serviront à subventionner le secteur privé ou associatif et ne seront donc pas destinés au ministère de l'environnement comme ceux de la préparation. La Proposition prévoit déjà ce type de collaborations où agir sur le terrain est délégué à des acteurs non gouvernementaux quand elle annonce que des « expérimentations » visant à « tester » des interventions seront réalisées⁵. Ces quelques

¹ RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 37.

² FIC, « Investment plan... », doc. cit., p. 108.

³ *Ibid.*, p. 126.

⁴ La situation délicate de l'est du pays fait encore parler d'elle en 2013 en raison de la persistance de groupes armés, dont le M23, et des fluctuations de leurs alliances. A propos de la mission onusienne de maintien de la paix et ses difficultés Sandrine Autesserre, 2010, *The trouble with the Congo: Local violence and the failure of international peacebuilding*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁵ RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 63-65.

« projets pilote » sont censés être menés par des ONG internationales, telles que le WWF, mais également par des instituts de recherche étrangers ou des entreprises congolaises comme celle rencontrée dans le chapitre précédent¹. Bien qu'ils soient présentés comme partie intégrante de la préparation, leur réalisation n'est pas de la responsabilité de la Coordination Nationale qui se contente d'assister leurs porteurs dans l'obtention des subventions versées par la Norvège et le Royaume Uni via un autre programme d'aide, le Fonds pour les Forêts du Bassin du Congo qu'administre la Banque Africaine de Développement². Au printemps 2011, en raison de difficultés administratives, l'expérimentation n'existe que sur papier. Entre deux « rendez-vous Skype » où il discute avec l'experte de la FAO pour suivre ce qui se passe à Rome, Bruno gère ce problème de décaissement en endossant le rôle de diplomate entre le ministère des Finances et celui de l'Environnement. Ces derniers peinent à s'entendre sur les procédures de transfert et de gestion de cet argent qui doit transiter par l'administration – une exigence procédurale du fonds – avant d'être versé aux bénéficiaires finaux que sont les porteurs des projets pilote.

Alors que la préparation à REDD+, autrement dit l'activité de la Coordination Nationale soutenue par les programmes UN-REDD et FCPF, est principalement localisée à Kinshasa, l'entrée dans ce que les agents préparateurs qualifient de « phase d'investissement » devrait encourager des initiatives disséminées à travers le pays. Toutefois, si cela invite les agents préparateurs à investiguer davantage les forêts congolaises et la population, l'ambition n'est pas de quadriller le territoire. La Coordination Nationale se contente de circonscrire quelques sites et envisage d'y déléguer l'action à des porteurs de projet. Une telle démarche ressemble à ce que décrit James Ferguson à propos des entreprises pétrolières³. Au lieu de quadriller en continu un espace et de cibler une large population en construisant des infrastructures, les investissements étrangers visant à exploiter des ressources n'administrent que quelques « enclaves ». Le réseau constitué est géographiquement discontinu et un vaste espace d'« Afrique inutile » est délaissé.

¹ C'est dans ce cadre là que l'entrepreneur envisage de mettre en œuvre un projet dit REDD+, voir le chapitre 2.

² Fonds pour les Forêts du Bassin du Congo, « CBFF portfolio in Democratic Republic of Congo ».

³ J. Ferguson, « Seeing like an oil company », art., cit.. Ferguson conteste l'idée que le « capitalisme global contemporain » agirait par un « mécanisme d'homogénéisation et de standardisation de l'espace sur le mode du quadrillage » (p. 378). Il répond à l'introduction de l'ouvrage de James Scott où l'auteur étend son analyse des processus de construction des Etats aux interventions post 1989, J.C. Scott, « Seeing like a state », *op. cit.*

Le territoire national, ses forêts et sa population ne constituent pas vraiment une préoccupation pour les agents préparateurs dont le champ d'activité se cantonne pour l'instant à Kinshasa où ils sont occupés à formuler de nouvelles candidatures, à échanger avec des ONG environnementales et à suivre de très loin ce que fait la FAO de son côté concernant l'équipement métrologique dont devrait se doter le pays durant sa préparation à REDD+. Cette phase préparatoire de mobilisation devrait être progressivement remplacée par une étape de planification de programmes puis de suivi de leur mise en œuvre. Si l'exercice requiert de mieux connaître les forêts et de réfléchir à des activités concrètes, le type d'action envisagé reste frugal. Grâce aux investissements substantiels que le pays devrait obtenir une fois sa candidature à un nouveau programme accepté, la Coordination Nationale envisage d'encourager des interventions à petite échelle déléguées à des acteurs déjà implantés sur le territoire.

3. La technique de la greffe

Préparer la RDC à REDD+ c'est avant tout « reconnaître que la REDD, c'est la forêt, mais aussi du foncier, de l'aménagement du territoire, etc. », ces propos d'un consultant international sont corroborés par ceux d'un conseiller du ministre de l'Environnement selon qui « REDD+ ça touche à énormément de secteurs, les mines, la forêt, les routes, avec une optique d'aménagement du territoire, ce qui n'a jamais été fait ici »¹. A Kinshasa, se préparer n'est donc pas une question exclusivement forestière et métrologique. Le conseiller qualifie même REDD+ de « prisme pour revisiter le développement »². La Coordination Nationale entreprendrait-elle une réflexion critique à propos du développement, des hypothèses sur le monde qui sous-tendent l'entreprise et de sa légitimité ? Ce n'est pas exactement cela. Nous montrerons ici que les agents préparateurs revisitent le développement en cherchant à se greffer sur des projets dits de développement mis en œuvre par d'autres. Comme en horticulture, ils cherchent à insérer la question de la réduction de la déforestation dans des interventions qui jouent alors le rôle de porte-greffe. Sans détourner le projet de sa vocation première, la construction de routes par exemple, la greffe vise à lui faire faire une chose supplémentaire, utile pour la préparation et son objectif de long terme : contribuer à l'effort de réduction de la déforestation.

¹ Entretien avec un membre de l'Agence Française de Développement conseillant le ministre de l'Environnement sur le secteur forestier, Kinshasa, 7 avril 2011.

² *Ibid.*

3.1 Responsabiliser l'aide internationale

3.1.1 REVISITER LE DEVELOPPEMENT

La préparation à REDD+ est une des nombreuses interventions de la Banque Mondiale et du PNUD dans le pays. Le lecteur qui navigue sur le site web de l'agence onusienne en RDC s'apercevra, après avoir appris que « plus de 71% des Congolais vivent avec moins de un dollar américain/personne/jour », que le processus étudié se noie au milieu d'une foule de projets¹. « Appui à la justice », « projet d'appui au cycle électoral », « appui au secteur de la microfinance », « appui à la stabilisation et prévention des conflits dans le Nord Kivu » en sont quelques exemples². Nous avons dit précédemment que la Proposition de préparation prévoit l'élaboration d'une stratégie nationale, un des éléments jugés essentiels par la Banque Mondiale. Bien que les agents préparateurs tentent difficilement de concevoir une telle planification, ils considèrent plus réaliste dans l'immédiat de faire porter à cette prolifération de projets la responsabilité de réduire la déforestation future, une tactique explicitée lors de l'évaluation d'une première version de la Proposition³.

Les commentaires du panel chargé de conseiller la prise de décision obligent la Coordination Nationale à expliquer la façon dont elle compte faire avec l'état de l'Etat congolais. L'évaluation de la Proposition est globalement positive, le panel se dit impressionné par le travail accompli tout en précisant que :

None of the reviewers is under any delusion that implementing REDD+ in DRC might be easy: the enormous size of the country, the poor internal transport links, the decaying infrastructure, the lack of services, the still-frail economy are all loud signals that it will be difficult.⁴

Le panel demande au ministère de l'Environnement de préciser comment « ces barrières seront surmontées ». En guise de réponse, la Coordination Nationale évoque longuement les programmes dont fait l'objet le pays. Routes, agricultures, affaires

¹ C'est par cette phrase qu'est introduite la page « lutte contre la pauvreté » du site web du PNUD en RDC, accessible à : <http://www.cd.undp.org/content/rdc/fr/home/ourwork/povertyreduction/overview.html>, page consultée le 13 juin 2014.

² Une liste des projets en cours avec la date de début, celle de fin, les fonds alloués et ceux qui ont été déboursé est accessible à partir du même site web.

³ A propos de la tentative d'organiser la rédaction de la stratégie, voir le chapitre 5.

⁴ FCPF, « Revised FCPF TAP Synthesis Review », doc. cit., p. 1.

foncières, etc. Tous ces secteurs sont ciblés par des interventions de l'aide au développement et l'équipe formule ce qui sonne presque comme une menace :

If successful these reforms will undoubtedly lead to economic development and are likely to increase pressure on forests. In our view, the REDD process should be seen by the international community as a unique opportunity to lead DRC into a low emissions development trajectory. If from the onset the REDD issue can be integrated in the solutions proposed to solve the political and institutional problems that are harming the country's development, then it is more likely that the REDD process will yield long term results.¹

Par sa réponse aux critiques du panel, les agents préparateurs attribuent la responsabilité d'une future déforestation aux interventions actuelles de l'aide. Le raisonnement est le suivant. La RDC a des problèmes qui empêchent la conduite de mesures et de politiques nationales pour réduire la déforestation. Mais ces problèmes sont aussi, et surtout, à l'origine du faible développement du pays. Ils font, par conséquent, l'objet d'interventions par « la communauté internationale ». Seulement, si ces interventions résolvent lesdits problèmes, elles constitueront un danger en augmentant la pression sur les forêts. En effet, les forêts congolaises sont encore massivement debout en raison du faible développement du pays. Ainsi, le ministère et ses consultants préconisent la prise en compte des forêts « dès le début » dans les diverses réformes. La préparation à REDD+ veut confronter les programmes visant à développer l'économie congolaise à la contrainte de ne pas accroître le déboisement².

La Coordination Nationale envisage de préparer en RDC les conditions pour réduire les émissions liées à la déforestation future en faisant porter la responsabilité de l'effort sur l'aide internationale qui s'y active. Le conseiller technique principal a même fait de l'activité qui consiste à « intégrer REDD+ un peu partout » une stratégie explicite baptisée la « stratégie inception » en référence au film où Leonardo DiCaprio tente d'implanter une idée dans le subconscient d'une personne³. Un jeune consultant congolais est chargé de recenser l'ensemble des activités pouvant constituer une

¹ République Démocratique du Congo, Coordination Nationale REDD, 2010, « Réponse aux commentaires du TAP sur le R-PP », 11 mars 2010, p. 2.

² Nous retrouvons le raisonnement qui fut à l'origine de la demande évoquée dans le chapitre 1 faites par les pays du bassin du Congo au sein des négociations d'ajuster les niveaux de référence historiques pour calculer les réductions d'émissions liées au déboisement. Sur ce sujet voir aussi le chapitre 4.

³ Discussion avec deux consultants nationaux, Kinshasa, 18 mars 2011. L'importance prise par cette stratégie est un bon exemple de réalisations non prévues par la Proposition de préparation qui mentionne certes que la préparation cherchera à créer des synergies mais n'en fait pas un effort central, RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 55, 109.

opportunité pour la préparation. Il passe ses journées à compiler les budgets des différents ministères, à identifier les projets pertinents et à sillonner la ville pour rencontrer les bailleurs de fonds. « USAID, AFD, SIDA, UE, GIZ, CTB », par cette liste d'acronymes le consultant énumère les agences qu'il a rencontrées jusqu'à présent, lors d'une réunion en avril 2011¹. Elles représentent respectivement les Etats Unis, la France, la Suède, l'Union Européenne, l'Allemagne et la Belgique. Tous ces gouvernements soutiennent des projets que la Coordination Nationale pourrait se donner pour tâche de réussir à modifier afin d'en réduire l'impact potentiel sur les forêts. Traduisant un sentiment généralisé au sein de l'équipe, Bruno déplore cette « multiplication des bailleurs » en RDC où « ce n'est pas le plan Marshall avec des aides très ciblés »². Pour illustrer son propos, il raconte que la Belgique a plusieurs coopérations « alors que le pays est petit comme ça » en écartant légèrement l'index de son pouce.

Un pan de la RDC apparaît soudain. Mines, forêts, média, justice, armée, police, agriculture, etc. l'ensemble de ces secteurs et bien d'autres encore font l'objet de projets soutenus par des financements et une assistance professionnelle extérieurs. Le phénomène date du début des années 2000. Il fait suite à la réduction drastique au début des années 1990 de l'aide versée à ce qui s'appelait alors le Zaïre puis à des épisodes de guerre de 1996 à 2002³. Grâce à l'installation d'une relative stabilité dans le pays, les projets de développement prolifèrent aujourd'hui⁴. Kinshasa accuse physiquement les signes de cette présence massive d'intervenants étrangers. Le visiteur est frappé par le nombre de jeeps aux logos indiquant l'agence de développement auxquelles elles appartiennent et par les nombreuses enceintes sécurisées de la mission de stabilisation des Nations Unies peintes de bleu ciel et de blanc.

¹ Réunion hebdomadaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 5 avril 2011.

² Entretien avec Bruno, Kinshasa, 18 mars 2011.

³ Gérard Prunier, 2008, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford, Oxford University Press, Filip Reyntjens, 1999, « Briefing: the second Congo War: more than a remake », *African Affairs*, p. 241-250, Filip Reyntjens, 2001, « Briefing: the Democratic Republic of Congo, from Kabila to Kabila », *African Affairs*, 100, 399, p. 311-317, et Filip Reyntjens, 2006, « Briefing: Democratic Republic of Congo: political transition and beyond », *African Affairs*, 106, 423, p. 307-317.

⁴ Théodore Trefon, 2011, *Congo Masquerade: The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*, London, Zed Books.

3.1.2 LE MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT AU SERVICE DE REDD+

Face à la vague d'interventions, le ministère de l'Environnement n'est pas en reste. Lorsqu'au début des années 2000, les bailleurs de fonds, la Banque Mondiale en tête, reviennent en RDC, son potentiel forestier est identifié comme une ressource économique qui pourrait substantiellement contribuer à développer l'économie¹. L'intervention de l'aide se concentre avant tout sur l'élaboration d'un nouveau code forestier venu remplacer le décret colonial de 1949 toujours en vigueur. La promulgation de la loi est accompagnée d'un moratoire sur l'attribution de nouveaux titres forestiers et un ensemble de réformes sont initiées afin de consolider les institutions de l'administration forestière, établir une fiscalité et mettre en conformité les exploitants avec les nouvelles exigences.

Au début des années 2000, l'objectif des projets concernant le ministère de l'Environnement est de créer au plus vite une économie forestière basée sur une exploitation de large envergure. Cependant, des ONG internationales dénoncent rapidement l'opacité dans laquelle les décrets de mise en application de la nouvelle législation sont rédigés et émettent des doutes sur la capacité de l'exploitation forestière, telle qu'elle semble s'organiser, à réduire la pauvreté². Soutenue par l'une d'elle, une association congolaise de défense des pygmées – une population autochtone de RDC – dépose en 2005 une plainte auprès du panel d'inspection de la Banque Mondiale, un système de contrôle interne de l'organisation. L'association accuse cette dernière de ne pas respecter ses propres règles. En réformant le secteur forestier congolais, elle n'aurait pas appliqué les mesures préventives relatives aux peuples autochtones. Après que le panel a donné raison à la requête en 2007, la Banque Mondiale lance en 2009 une nouvelle intervention qui tout en poursuivant le processus de transformation du secteur forestier se veut plus participative et équitable³. Intitulé

¹ Laurent Debroux, Terese Hart, David Kaimowitz *et al.*, 2007, *La forêt en République Démocratique du Congo Post-conflit: Analyse d'un Agenda Prioritaire*, Bogor, Center for International Forestry Research, J. Fétiveau, A. Mpoyi Mbunga, « L'Economie politique du secteur forestier... », doc. cit., et Théodore Trefon, 2009b, « La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo: défis sociaux et faiblesses institutionnelles », *Afrique contemporaine*, 3, p. 81-93.

² Simon Counsell, 2005, « Democratic Republic of Congo – after the war the fight for the forest », dans Rainforest Foundation, CDM Watch, Global Witness, *et al.*, *Broken Promises. How World Bank Group Policies and Practices fail to protect forest and forest people rights*, p. 11-19.

³ Banque Mondiale, The inspection panel, « Investigation Report, Democratic Republic of Congo : Transitional Support for Economic Recovery Grant (TSERO) (IDA Grant No. H 1920-DRC) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP) (Credit No. 3824-DRC and Grant No. H 064-DRC) », 31 août 2007.

« Projet Forêt Conservation de la Nature », le programme entend encourager une exploitation des forêts aux côtés d'une politique de conservation et de gestion communautaire¹. Il est surtout orienté vers la réforme institutionnelle de l'administration. La DIAF, par exemple, qui devrait se charger du suivi des forêts congolaises dans le cadre de la préparation à REDD+, a été ainsi restructurée et équipée de matériel. C'est également grâce au nouveau projet que les institutions décentralisées prévues par le code forestier devraient être rendues opérationnelles.

En raison de sa relative autonomie, la préparation à REDD+ de la RDC est peu affectée par les transformations que traverse l'administration forestière. Le processus est piloté par une équipe qui, dotée de ses propres moyens, ne cherche pas à inscrire son action dans la réorganisation de la bureaucratie. La Coordination Nationale est une entité satellite, rattachée à la Direction du développement durable, voire uniquement à son directeur. Si cette faible institutionnalisation offre, nous l'avons dit, une certaine liberté aux agents préparateurs, elle constitue aussi sa fragilité, comme en témoigne l'échange ci-dessous.

Le directeur du développement durable: « La RDC n'a pas formé de forestiers depuis 20 ans. [Il montre avec lassitude les piles de documents sur son bureau et s'adresse à Bruno] J'ai envie de profiter des départs à la retraite orchestrés par le programme de réforme du ministère. »

Bruno [me regardant]: « Tu vois, qu'est ce qu'on va faire ? Il faudra trouver quelqu'un pour le remplacer. »²

L'extrait montre que les agents préparateurs ne sont pas concernés par le remaniement institutionnel du ministère jusqu'à ce qu'il se traduise par le potentiel départ à la retraite du fonctionnaire. L'homme a été l'un des moteurs de la préparation en alliant dès 2005 son pays à la Coalition des nations de forêts tropicales et en approchant trois ans plus tard le FCPF. Etant donné l'importance des interactions interpersonnelles, l'absence prochaine du fonctionnaire à la tête de la Direction dont dépendent les consultants sera très difficile à combler.

Sans être prise dans la réforme du système administratif, la préparation à REDD+ mobilise néanmoins certaines ressources humaines du projet phare de la Banque Mondiale dans le secteur forestier tel que l'équipe de passation des marchés, du

¹ Entretien avec le consultant chargé de mission « économie politique » pour le FCPF, Kinshasa, 19 mars 2011.

² Rendez-vous entre le directeur du développement durable et Bruno au ministère de l'environnement, Kinshasa, 20 avril 2011.

matériel et des financements additionnels pour des consultances¹. D'une certaine façon, la réforme est le premier projet de développement sur lequel les agents préparateurs se sont greffés, très légèrement. Sans vouloir la modifier, ils profitent de ses moyens, une démarche qui n'est pas forcément appréciée par des partenaires du programme.

« Au ministère, tout est ramené sur REDD, si tu ne parles pas de REDD dans tes projets t'es mort. Comme si on pouvait sortir la RDC de la dèche avec la REDD [...] REDD aurait dû s'inscrire comme composante du PFCN. Mais plutôt que de l'améliorer, on force sur REDD, tous les effectifs du MECNT [le ministère] sont là-dessus. »²

C'est ainsi que s'exprime la coordinatrice pour l'Afrique Centrale du WRI impliquée depuis 2005 dans le processus de réforme forestière³. Le propos de la cartographe est un peu exagéré dans la mesure où la majorité des fonctionnaires du ministère ne s'occupent pas de REDD+. En revanche, il est vrai que le ministre et ses conseillers – expatriés de l'aide ou personnalités congolaises proches de l'homme politique – sont mobilisés autour de l'activité de la Coordination Nationale.

La multiplication des financements relatifs aux forêts dans une perspective climatique tend à renforcer ce désintérêt des dirigeants de l'administration pour des interventions plus classiques. Au printemps 2011, au ministère de l'Environnement, on semble effectivement vouloir faire de la préparation l'intervention qui organise les autres aides extérieures reçues. L'échange rapporté ci-dessus entre le fonctionnaire et Bruno fait suite à une conversation entre les deux hommes où le sexagénaire en abacost noir demande au consultant quoi faire⁴ : il a à sa disposition de l'argent à consacrer à un inventaire de gaz à effet de serre et se demande comment l'articuler avec la préparation à REDD+ et avec un autre programme financé par l'Union Européenne, l'Allemagne et l'Australie qui viserait à élaborer des plans d'actions pour atténuer les émissions de

¹ Observations au sein du bureau des consultants de la Coordination Nationale chargés des passations de marché, Kinshasa, mars-avril 2011.

² Entretien avec la coordinatrice pour l'Afrique Centrale du World Resources Institut, Kinshasa, 30 mars 2011.

³ World Resource Institut, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme de la République Démocratique du Congo, *Atlas forestier interactif de la République Démocratique du Congo – version 1.0, Document de synthèse*, Washington, D.C., World Resources Institute. Il n'est pas évident de citer correctement ce document, dans la mesure où l'ordre et la visibilité des deux institutions sur la page de garde du document étaient un enjeu pour le ministère qui, selon la cartographe, voulait faire de l'atlas une initiative congolaise.

⁴ Rendez-vous entre le directeur du développement durable et Bruno au ministère de l'environnement, Kinshasa, 20 avril 2011.

CO2 en dehors du seul secteur forestier. Le fonctionnaire conclut en disant avoir « peur qu'on fasse plusieurs fois la même chose ». La situation en effet est presque absurde. Différents financements sont destinés à des actions presque identiques. Or, la Direction du développement durable et la Coordination Nationale souhaitent que dorénavant l'ensemble des initiatives consacrées aux forêts et/ou au climat sert à préparer la RDC à REDD+.

3.2 De la difficulté à trouver de bons porte-greffes

3.2.1 UN PROJET TROP CONTROVERSE

L'idée de se greffer sur des projets en cours figure déjà dans la Proposition de préparation sans pour autant y occuper la place centrale que les agents préparateurs décident de lui donner. Le document explique, par exemple, que la Coordination Nationale envisage de prendre appui sur un programme d'allocation des terres forestières du pays. Il prévoit de transformer ce zonage forestier en un processus d'aménagement du territoire, dont la visée serait alors de contribuer à réduire la déforestation. Fidèle à son ton allusif, la candidature ne spécifie pas le type d'opérations à mener pour permettre la transformation annoncée¹. Courant 2011, personne n'évoque plus le sujet au sein de l'équipe. Mauvais porte-greffe, le projet d'aménagement du territoire forestier est en fait toujours à l'état de projet, pris dans une controverse initiée par des associations environnementales congolaises.

L'objectif du zonage forestier est de pallier l'absence de planification de l'usage des terres forestières. Mis en œuvre par la DIAF du ministère de l'Environnement, le projet est soutenu par plusieurs partenaires dont la Banque Mondiale, la FAO – mais un tout autre service que celui occupé à élaborer l'équipement météorologique du pays –, la coopération allemande et les services forestiers américains². Sa conception a débuté en 2008 et trois années plus tard elle est toujours en négociation. Ce retard tient aux revendications exprimées par des associations congolaises. Quand elles sont consultées en 2009, un certain nombre d'éléments – la durée du processus, les montants dépensés, les zones prioritaires, la méthode de zonage, etc. – sont d'ores et déjà fixés par le ministère et ses partenaires. Tandis que la seule chose attendue des représentants associatifs est une validation silencieuse, ils s'opposent aux choix effectués. Leur

¹ RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 59-60.

² Atelier organisé par le Réseau Ressources Naturelles sur le zonage, Kinshasa, 27 avril 2011, et entretien avec le représentant des services forestiers américains, Kinshasa, 28 avril 2011. Nous reviendrons dans le chapitre 5 sur le problème de la participation au zonage et plus largement aux interventions de l'aide dont la préparation à REDD+.

principale demande porte sur l'inclusion d'une cartographie systématique et préalable des zones où vivent les communautés locales. L'argument avancé est le suivant. Etant donné que le zonage permettra de déterminer où de nouvelles concessions forestières et zones protégées seront créées, l'allocation des terres risque d'empiéter sur des lieux où résident ces populations. A cela, les porteurs du projet répondent que cartographier systématiquement quelques centaines, au plus quelques milliers, d'hectares occupés çà et là nécessiterait un temps considérable et des moyens d'investigation de terrain dont l'intervention est dénuée. Au printemps 2011, la situation en est là et le zonage forestier n'a toujours pas débuté.

Pour ne pas être impliqués dans un conflit qu'ils estiment n'être pas le leur, les agents préparateurs ont pris leur distance avec le projet de zonage forestier. L'exercice de planification n'est plus une opportunité pour « intégrer REDD+ » car sa réalisation est trop incertaine¹. Cependant, ce lien que la Coordination Nationale veut activement oublier d'autres cherchent à le maintenir, à l'instar des ONG internationales, environnementales et de défense des droits des populations forestières, qui suivent à la fois l'évolution des négociations sur REDD+ et le déroulement des activités stimulées par le processus décisionnel. Lors de la soumission de la Proposition de préparation au FCPF en 2010, Global Witness, Greenpeace, FERN et les Rainforest Foundations Norway et UK adressent une lettre de mise en garde au fonds ainsi qu'au ministère de l'Environnement². Les ONG évoquent le zonage forestier sur lequel la préparation pense alors prendre appui. Elles considèrent qu'il sera correctement conduit à condition qu'il y ait un repérage des zones où habitent les communautés locales et jugent qu'avant de prévoir la moindre activité de terrain associée à REDD+ il faudra mener ce processus participatif d'aménagement des terres.

Etant donné que la préparation à REDD+ essaie de se constituer en pivot des actions du ministère de l'Environnement et des soutiens qu'il reçoit, elle focalise également des contestations initialement engendrées par d'autres mesures de l'administration. A travers la lettre au FCPF, les ONG associent la préparation à des revendications qui lui sont antérieures³. Régulièrement des représentants de ces organisations viennent à

¹ Discussion avec Benoît, Kinshasa, 12 avril 2011.

² Global Witness, Greenpeace, FERN, *et al.*, 2010, « Readiness Preparation Proposal for the Democratic Republic of Congo – A joint statement », 15 mars 2010.

³ Le procédé illustre un mouvement plus général. Dans une lettre publiée sur Internet par les mêmes ONG en 2009 à destination, non pas du FCPF, mais de l'unité des opérations de la Banque Mondiale en charge des interventions sur le secteur forestier en RDC, elles associent déjà REDD+ à la politique de l'institution et aux décisions du ministère de l'environnement : Rainforest Foundation UK, Global Witness, Greenpeace, *et al.* 2009, « La Banque Mondiale et

Kinshasa rencontrer des associations congolaises avec qui elles collaborent et obtenir des entrevues avec le ministre ou ses conseillers¹. Les demandes formulées portent sur des sujets tels que le moratoire sur les titres forestiers, le zonage ou le respect des droits des populations forestières. Depuis que le pays se prépare à REDD+, les réclamations sont associées à l'activité des agents préparateurs. L'opération qui consiste à prendre l'intervention dans des histoires conflictuelles passées semble injuste aux consultants fraîchement recrutés. Les ONG, elles, leur rappellent ainsi qu'en dépit de sa nouveauté, c'est une initiative du ministère qui s'inscrit dans une histoire.

3.2.2 LES GARDES FORESTIERS ET LEUR IDEAL ETATIQUE

Au printemps 2011, les agents préparateurs s'interrogent sur les interactions à avoir avec le « Central Africa Regional Program for the Environment » de l'agence de développement américaine (United States Agency for International Development, USAID)². Initié au milieu des années 1990, le programme vise à préserver les forêts du bassin du Congo à travers une dizaine de pays et cible pour cela des régions souvent centrées autour d'un parc national dont les contours ne respectent pas les découpages administratifs, ni les frontières nationales. Dans chaque zone, USAID et ses partenaires – de la NASA à des ONG comme Conservation International – disent travailler avec des villages pour promouvoir une meilleure gestion des ressources naturelles et collectent des données sur le couvert forestier et la diversité biologique³. Si aucune démarche n'est véritablement entreprise pour enrôler le projet, il fait partie des initiatives sur lesquelles la préparation pourrait ultérieurement se greffer.

Il peut sembler étonnant que les agents préparateurs ne s'intéressent pas davantage à une intervention dont la préservation des forêts est l'objectif premier. Au sein de la Coordination Nationale, lorsqu'on évoque les mesures qui, dans un futur encore lointain, pourraient être mises en œuvre pour réduire la déforestation, créer plus de parcs nationaux n'est jamais évoqué. La perspective d'une potentielle collaboration avec USAID nous amène d'ailleurs à constater que l'Institut congolais de la conservation de

le secteur forestier en République Démocratique du Congo : Feuille de vigne ? ». Pour un développement plus long sur cette tactique et d'autres, voir le chapitre 5.

¹ Notes de terrain, Kinshasa, mars-avril 2011. Voir le chapitre 5.

² Voir la page web du programme CARPE, accessible à : <http://carpe.umd.edu/>, page consultée le 13 juin 2014.

³ Les représentations visuelles des forêts congolaises produites par le programme sont celles présentées lors du *side event* de Durban et utilisées dans la candidature au FIP. Pour un savoir plus voir le chapitre 4.

la nature (ICCN) est un acteur totalement absent de la préparation. L'établissement sous tutelle du ministère de l'Environnement est en charge de la gestion des zones protégées du pays couvrant près de 15% du territoire¹. Courant 2011, l'Institut est lui aussi en cours de réforme avec l'appui de l'Union Européenne. Un consultant en mission pour le bailleur se dit « inquiet » de constater que les fonctionnaires de l'ICCN ne s'intéressent pas à la préparation à REDD+ et que réciproquement la Coordination Nationale n'essaie pas de les y intéresser². Il explique tenter, en vain, de convaincre l'Institut d'engager un partenariat, car « la REDD et les aires protégées vont se rencontrer au Congo », du moins c'est ce qu'il souhaite.

« L'ICCN devrait se doter d'une équipe de quatre ou cinq personnes, des experts recrutés sur fonds externe. Le salaire d'un directeur de l'ICCN c'est 150 dollars par mois, c'est pas à 200 dollars par mois que tu peux avoir du répondant face à un Bruno. »³

Au sein de l'ICCN, le travail de cet ancien employé du WWF RDC – qui connaît d'ailleurs très bien Benoît de la Coordination Nationale – consiste à accompagner les mises à la retraite, à radier des effectifs les fonctionnaires décédés, à créer des fiches de postes et à former des gardes nationaux. Le consultant souhaiterait pouvoir intégrer dans la réorganisation institutionnelle une équipe dédiée aux relations avec la préparation qui devrait, selon lui, prendre appui sur des financements externes et des experts internationaux.

Pour faire de l'ICCN un interlocuteur prêt à défendre la conservation des forêts face aux agents préparateurs, un arrangement institutionnel qui associerait étroitement une expertise étrangère à l'administration semble nécessaire au consultant. Mais l'Institut est réfractaire à ce type d'arrangement. Le statut de fonctionnaire compte encore beaucoup au sein de l'ICCN qui fut dans les années 1970 le fleuron de l'administration mobutiste chargée de veiller sur la faune sauvage du pays, alors fierté nationale⁴. En tant que consultant, l'individu interrogé est tenu dans une position explicitement extérieure à l'Institut, contrairement aux agents préparateurs qui agissent au nom du ministère de l'Environnement. Faute de moyens humains, techniques et financiers, l'Institut et son idéal bureaucratique sont marginalisés. Le ministre de

¹ République Démocratique du Congo, 2002, « Loi N°011/2002 du 29 août portant code forestier », Journal Officiel, 6 novembre 2002, article 14.

² Entretien avec le consultant en charge de l'appui à la réforme de l'ICCN, Kinshasa, 8 avril 2011.

³ *Ibid.*

⁴ Marc Languy, Emmanuel De Mérode, 2006, *Parc National des Virunga. Suivi du premier parc d'Afrique*, Bruxelles, Editions Racine Lanoo.

l'Environnement, fervent promoteur de REDD+, a d'ailleurs modifié par décret le statut de l'institution ouvrant à la concurrence la gestion des parcs nationaux congolais¹. Le consultant de la Coordination Nationale en charge d'éplucher les portefeuilles des bailleurs, s'est rendu au siège de USAID afin d'entamer des discussions sur l'intégration de REDD+ dans leur programme de conservation. Il n'ira pas à l'ICCN qui représente un mauvais porte-greffe étant donné sa réticence à s'associer plus étroitement à des projets de l'aide.

3.3 Des enclaves plus ou moins difficiles à aligner

3.3.1 GREFFER REDD+ SUR LES TENTATIVES DE RECONSTRUCTION DU PAYS

L'une des initiatives sur laquelle les agents préparateurs ont réussi assez rapidement à greffer des considérations environnementales est le second Document stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCRCP). Quand le panel d'évaluation du FCPF fait part de son scepticisme concernant la capacité de la préparation à préparer les conditions pour réduire la déforestation future en RDC, la Coordination Nationale évoque la greffe réussie :

In terms of concrete actions in this direction, we would like to mention that the Ministry of Environment in close collaboration with UNDP is currently actively engaged in promoting the inclusion of the REDD+ issue in the development of the Second National Strategic Document for Growth and Poverty Reduction (DSCRCP2).²

Introduit par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale à la fin des années 1990, l'exercice de planification participe d'un changement au sein des institutions de Bretton Woods. Les politiques d'ajustement structurel fortement critiquées laissent place à des interventions affichant comme objectif de réduire la pauvreté³. Pour cela chaque pays est invité régulièrement à définir une stratégie nationale qu'il doit s'approprier sous forme de ce Document stratégique. Au lieu de se voir imposer des réformes standardisées, les pays sont auteurs du document qui

¹ République Démocratique du Congo, 2010, « Décret n°10/15 du 10/04/2010 fixant les statuts d'un établissement public dénommé institut congolais pour la conservation de la Nature en sigle 'ICCN' ».

² RDC, « Réponse aux commentaires du TAP sur le R-PP », doc. cit., p. 3.

³ G. Anders, « In the Shadow of Good Governance », *op. cit.*, et Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, 2011, « La Banque mondiale, entre transformations et résilience », *Critique internationale*, 53, 4, p. 43-65.

constitue un cadre macroéconomique orientant les réformes et politiques sectorielles. Le premier DSCRCP de la RDC rédigé en 2005 est dénué de toute référence aux questions environnementales¹. Inclure REDD+ dans le second entend faire de la préservation des forêts une question de bien être national, aux côtés du renforcement de la paix, de l'amélioration de l'accès aux services sociaux et de l'accélération de la croissance, qui concerne le gouvernement, les autres ministères et l'ensemble des agences de développement intervenant en RDC².

En 2011, l'élaboration en cours du second DSCRCP s'accompagne d'une enquête statistique sur laquelle les agents préparateurs ont également réussi à se greffer. Menée à l'échelle du pays, elle doit évaluer les conditions de vie des congolais. Au mois d'avril, l'Institut national de statistique s'apprête à envoyer près de 500 personnes à travers le territoire pour sonder environ 20 000 ménages³. La Coordination Nationale se réjouit d'avoir réussi à introduire dans les formulaires des questions sur la consommation en charbon de bois et l'utilisation des terres forestières. En contribuant marginalement au financement de l'enquête, dont le coût est principalement supporté par la Belgique et l'Union Européenne, la préparation tente de faire produire des statistiques sur un thème qui n'a encore jamais été investigué à une telle échelle en RDC: l'impact des ménages sur les ressources forestières. La production d'un savoir statistique est fréquemment associée à une forme de gouvernement, celle de l'Etat moderne. Michel Foucault insiste sur le rôle de cet instrument de production de savoir dans la constitution du « niveau de pertinence pour l'action d'un gouvernement » à savoir « la population avec ses phénomènes et ces processus propres »⁴. Interroger les 20 000 foyers préalablement échantillonnés sur leurs pratiques de cuisson, les quantités de bois qu'ils utilisent et les surfaces qu'ils déboisent ferait ainsi émerger comme « phénomène » de la population congolaise l'exploitation domestique des forêts.

Gouverner les congolais qui exploitent les forêts, les gouverner en vue de leur faire réduire la déforestation, tel pourrait être l'objectif de l'insertion des quelques questions

¹ République Démocratique du Congo, 2006, *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté*, juillet 2006. Le premier DSCRCP permit au Congo de bénéficier du programme d'allègement de la dette mise en œuvre par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale, voir T. Trefon, « Réforme au Congo », *op. cit.*

² République Démocratique du Congo, Ministère du Plan, 2011, *Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté de seconde génération DSCRCP2*, Octobre 2011.

³ Entretien avec le directeur de l'Institut National de Statistique, Kinshasa, 20 avril 2011. Sur la catégorie communauté locale voir le chapitre 5. Il serait intéressant d'investiguer dans quelle mesure la reconnaissance de la catégorie dans une intervention telle que l'enquête statistique tend à stabiliser l'existence de cette forme d'organisation politique alternative à la citoyenneté par exemple.

⁴ M. Foucault, « Sécurité, territoire, population », *op. cit.*, p. 68, 280.

sur l'utilisation des ressources naturelles dans l'enquête nationale. Bruno place de grands espoirs dans ce type d'investigation : « ce sont des données sur lesquelles il faudra capitaliser »¹. Ces données devraient rendre la population congolaise davantage présente aux yeux des agents préparateurs, mais ces derniers ne savent pas expliciter ce qu'elles leur permettraient de faire. Greffer la préparation à REDD+ sur l'enquête nationale statistique vise à profiter du déploiement de cette intervention gouvernementale pour produire des connaissances potentiellement utiles. L'utilité de l'outil statistique est pressentie sans être envisagée dans un but précis.

Adoptant une même démarche très exploratoire, les consultants ciblent aussi des projets qui devraient directement générer de la déforestation et sur lesquels se greffer signifie tenter de réduire leur impact négatif sur le couvert forestier. Fin mars 2011, une opportunité intéressante émerge. Il s'agit du « Projet de Réhabilitation et de Relance du Secteur Agricole » financé, entre autres, par la Banque Mondiale et supervisé par une agence des Nations Unis. Il semble être une bonne cible car il inclut la rénovation d'un réseau routier important dans la province de l'Equateur densément boisée de forêts humides. Selon Benoît, le consultant international qui supervise les tentatives de greffe :

« C'est 120 millions de dollars, dont 55 en routes. Ils peuvent s'approprier la REDD. Ce serait du coup une action menée par le gouvernement de réduction de l'impact déforestation du programme. »²

Pourquoi les routes ? La Proposition de préparation identifie l'extension de ces infrastructures comme une des causes de la déforestation en se référant à une méta-étude fréquemment mobilisée dans les débats internationaux sur REDD+³. Les routes facilitent l'accès au bois et sa mise en circulation ainsi que celle d'autres biens notamment agricoles, encourageant alors le déboisement pour mener ces activités.

A l'instar de l'enquête statistique, la construction d'un réseau routier participe d'un effort de circonscrire l'espace national en unifiant un territoire qui peut être parcouru facilement⁴. Lorsqu'on parle de la reconstruction de l'Etat en RDC, c'est à ce type

¹ Discussion avec Bruno, Kinshasa, 11 avril 2011.

² Réunion hebdomadaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 28 mars 2011.

³ Helmut J. Geist, Erik F. Lambin, 2001, *What drives tropical deforestation ? A meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence*, Lucc Report Series No.4, Louvain La Neuve. Pour une analyse plus poussée des débats autour de la causalité du déboisement voir le chapitre 4.

⁴ C'est la thèse du géographe Roland Pourtier, spécialiste du Congo, Roland Pourtier, 2008, « Reconstruire le territoire pour reconstruire l'Etat : la RDC à la croisée des chemins », *Afrique contemporaine*, 227, 3, p. 23-52.

d'initiative que l'on pense aux côtés des réformes institutionnelles et légales touchant les différents secteurs économiques dont les forêts. Mais suite à la suggestion de Benoît, les premières difficultés anticipées émergent déjà. Bruno souligne que :

« Toute l'expertise actuelle autour des études d'impact environnemental [faites habituellement lors de la construction de routes], c'est très différent de la REDD, l'UNOPS [l'agence onusienne en question] n'a pas d'outils pour évaluer des impacts en terme de comptabilité carbone. »¹

La démarche semble légèrement spéculative. Benoît considère malgré tout qu'il « faut se greffer », comme « il faut reddiser le portefeuille d'un maximum de bailleurs »². Se greffer, le verbe traduit le type de relation que la préparation entretient avec ce qui existe déjà. Elle s'ajoute aux interventions de l'aide qui se dérouleraient sans elle en les modifiant légèrement.

Nous voyons à nouveau que les modalités d'une telle prise en compte ne sont pas explicitées et le type d'effet escompté via la greffe n'est pas clairement formulé. Peut-être que cela importe peu. La Coordination Nationale se contente de préparer et ne prétend pas réduire les émissions liées au déboisement. Elle essaie de faire advenir les conditions favorisant des mesures qui pourraient le faire. Or ces dernières seront très certainement initiées, ou du moins soutenues, par l'aide internationale. D'ailleurs, quand Benoît présente avec enthousiasme la greffe sur le projet de réhabilitation des routes, il fait référence à une conception particulière de l'action gouvernementale. Le consultant estime que si lui, expatrié, ancien membre de WWF et temporairement seulement au service du ministère de l'Environnement congolais, parvient à transformer l'initiative de l'aide au développement, l'acte et son résultat pourraient être considérés comme une action menée par le gouvernement congolais.

3.3.2 LES LIMITES DE L'ACTION DE LA PREPARATION

Les agents préparateurs appréhendent la RDC comme faisant l'objet de nombreuses interventions et c'est sur elles qu'ils veulent agir afin que celles touchant de près ou de loin aux forêts s'alignent sur l'objectif de réduire la déforestation future. Les tentatives de greffe évoquées jusqu'ici ne concernent donc que des projets de l'aide internationale. Alors que l'exploitation minière et la construction d'infrastructures entreprises par « les chinois », comme on les appelle, est susceptible d'affecter le couvert

¹ Réunion hebdomadaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 28 mars 2011.

² *Ibid.*

forestier, la Coordination Nationale n'essaie rien pour entrer en contact avec ces nouveaux partenaires économiques du pays. La Proposition de préparation se contente de les citer en tant que source éventuelle de déforestation future¹. La préparation montre en creux une organisation polycentrique où des noyaux d'activité, qui résultent d'une « privatisation de l'Etat », pour reprendre le vocabulaire de Hibou, et allient structures étatiques et acteurs privés (le cas des mines), cohabitent avec ces autres enclaves fonctionnelles centrées autour de projets de l'aide publique américano-européenne².

Le silence des agents préparateurs sur la présence de la Chine et ses entreprises contraste avec leur visibilité à Kinshasa. Rapidement le visiteur remarque les contremaîtres chinois supervisant les nombreux chantiers de construction où chaque matin une foule de congolais vient trouver un travail pour la journée³. Au sein de la Coordination Nationale, les seules conversations sur le sujet portent d'ailleurs sur le bourgeonnement de travaux dans la capitale. Certains des consultants congolais soutiennent la thèse qu'à l'approche des élections présidentielles, l'actuel président Joseph Kabila encourage ces chantiers physiques pour faire oublier les cinq chantiers politiques de la reconstruction du pays, le slogan de sa campagne précédente en 2006⁴. Les travaux font partie d'un arrangement contractuel infrastructures contre mines, signé en 2007 entre la RDC et la Chine. Cette dernière s'est engagée à dépenser plusieurs milliards de dollars en construction et maintien de routes en échange de l'exploitation de plusieurs millions de tonnes de cuivre dans le Katanga, au sud-est du pays. Sur ce nouveau type de partenariat entre aide et contrat commercial, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale ont difficilement pris, et, en dépit des propos du conseiller du ministre cité précédemment – « REDD+, c'est les mines [...] » –, la préparation en a à l'évidence encore moins⁵.

¹ RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 46.

² A. Mbembe, « Du gouvernement privé indirect », art. cit., et B. Hibou. « Introduction », *op. cit.*

³ Sur la Chine en RDC voir Thierry Vircoulon, 2008, « La Chine, nouvel acteur de la reconstruction congolaise », *Afrique contemporaine*, 227, 3, p. 107-118. Sur la présence chinoise sur tout le continent africain, voir le numéro spécial d'Afrique Contemporaine, 2008/4, n°228. Plus précisément, sur le type d'intervention pratiqué par la Chine, appelé « le paquet d'aide » : Emmanuel Guérin, 2008, « Bailleurs émergents : où en est la Chine en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, 228, 4, p. 105-118.

⁴ Joseph Kabila a succédé en 2001 à son père Laurent Désiré Kabila qui a fait chuter Mobutu en 1996. Il a présidé le pays durant une période dite de transition de 2003 à 2006, puis a été finalement élu aux termes d'élections attentivement surveillées par la mission de maintien de la paix et où 25 millions de congolais se présentent aux urnes.

⁵ T. Trefon, « Congo mascarade », *op. cit.*, p. 35, 55.

Nous constatons que la capacité d'action de la Coordination Nationale est en fait très limitée. Elle s'appuie sur ce qui accepte d'être pris pour support : la stratégie nationale de réduction de la pauvreté requise par les institutions de Bretton Woods, l'enquête statistique financée par la Belgique, le projet de réhabilitation de routes dans une région forestière peu peuplée, mais pas les exploitations minières du Katanga. L'intervention essaie de se greffer, en tentant de les transformer, sur quelques projets de l'aide au développement et laisse intouché un vaste domaine qu'il est possible de voir émerger qu'à condition d'effectuer un léger pas de côté. C'est en nous éloignant du travail de la Coordination Nationale pour une digression sur la Chine que nous voyons d'ailleurs apparaître le président du pays, Joseph Kabila. Si son portrait officiel figure sur les brochures promotionnelles éditées par le ministère de l'Environnement pour faire connaître la préparation, son nom n'est mentionné qu'au cours des débats passionnés entre consultants nationaux à propos des prochaines élections présidentielles en novembre 2011¹.

Nous avons décrit ici la manière dont les agents préparateurs pensent pouvoir préparer la RDC à réduire son déboisement futur. Leur démarche consiste d'abord à faire porter la responsabilité de la déforestation à venir sur les très nombreux projets de développement actuellement en cours dans le pays. Les consultants tentent alors de greffer sur ces initiatives un souci pour les forêts congolaises. Les interventions ciblées se montrent plus ou moins dociles et propices à l'opération. Le zonage forestier de la FAO s'avère, par exemple, être un mauvais porte-greffe en raison de la controverse qu'il suscite, alors que l'enquête statistique a pu être modifiée sans problème à la marge pour servir la préparation. L'avantage qu'elle confèrera aux consultants, de même que les modalités de transformation du projet de rénovation des routes, autre candidat à la greffe, restent néanmoins confus aux yeux de la Coordination Nationale, confirmant le caractère improvisé de ses actions. Mais ces quelques tentatives d'agir sur les activités économiques du pays restent l'affaire de celles soutenues par l'aide internationale au sein d'une fonction publique sinistrée. La greffe n'est pas envisageable sur des pans entiers de la vie économique et politique de la RDC comme l'organisation de l'activité minière qui constituent d'autres enclaves, elles aussi fonctionnelles, mais d'un genre différent.

¹ RDC, « Inventer REDD+ », doc. cit., et observations au sein de la Coordination Nationale, Kinshasa, mars-avril 2011.

4. Un pays mobilisé

La préparation anticipe plus qu'elle ne réalise. Nous avons pu constater qu'un certain nombre de choses que la candidature disait accomplir – décentraliser le processus, construire un fonds national, mener une campagne d'information, suivre le couvert forestier, etc. – restent de l'ordre de la projection. Pour les faire devenir réalité, les agents préparateurs recherchent toujours plus de financement. Bien qu'ils invitent aux effets en termes de couvert forestier de la construction de routes et de l'exploitation des ressources naturelles, les consultants reconduisent les attentes de cette quête de modernité par leur activité spéculative. Nous verrons que le changement de vocation des forêts – qu'il ne s'agit plus d'exploiter mais de maintenir sur pied – ne s'accompagne pas d'une autre vision de l'économie-chose et de son développement. En examinant des moments où les agents préparateurs représentent la préparation de la RDC à REDD+, dans le sens où ils projettent un pays préparé et s'en font les porte-parole, nous verrons qu'il s'agit toujours d'accroître la richesse nationale, en faisant disparaître le futur proche au profit d'un avenir lointain nécessairement meilleur mais légèrement hors d'atteinte.

4.1 Une évacuation du futur proche au profit d'un avenir radieux

4.1.1 *LES VOYAGEURS, REPRESENTANTS ET PLACIERS (VRP) DE LA RDC*

A défaut de se déplacer sur le territoire congolais, les agents préparateurs sont constamment en déplacement à travers le globe. Ils font ainsi connaître l'intervention et tentent de trouver toujours plus de financements. Les consultants se transforment alors en de véritables voyageurs, représentants et placiers de la RDC et de sa préparation à REDD+ cherchant à vendre leur activité et le pays en tant qu'objet d'investissements¹. Mi avril 2011, le conseiller technique principal et le coordonnateur reviennent, par exemple, de Bangkok où ils assistaient à une séance de négociation intermédiaire pour préparer la session de décembre mais surtout où ils ont fait valoir la préparation afin d'obtenir de la part de potentiels donneurs des fonds supplémentaires². Ils ont fait circuler une lettre auprès des négociateurs présents, en particulier des représentants gouvernementaux de pays déjà contributeurs aux programmes de préparation dont bénéficie la RDC. La lettre recense les actions, dont

¹ A propos de la RDC comme objet d'investissement voir aussi le chapitre 5.

² Réunion hebdomadaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 18 avril 2011.

la décentralisation du processus et la campagne nationale d'information, qu'il faudrait pouvoir mener pour que le pays puisse vraiment se préparer.

Lorsqu'il raconte le voyage en Thaïlande aux autres agents préparateurs, Fabien ne cesse de mettre l'accent sur les besoins financiers de la Coordination Nationale. Alors qu'environ 12 millions de dollars sont « sécurisés » – leur obtention est assurée via le FCPF et le programme onusien – l'estimation totale du coût de la préparation s'élève à 28 millions. Le consultant considère qu'il est temps pour le pays d'envisager « une phase deux, d'investissement qui se déroulerait sur les 4 ou 5 prochaines années ». Il rapporte que :

« Le Vietnam a négocié avec la Norvège une enveloppe de 100 millions de dollars [...]. Le Royaume Uni aussi est un partenaire intéressant, ils ont engagé 2,7 milliards de livres pour le changement climatique. »¹

Fabien constitue le principal lien entre la préparation à Kinshasa et l'émergence d'opportunités de financements bilatéraux ou multilatéraux. Avec le coordonnateur, il est sans cesse en voyage, ce qui lui permet d'être au courant de ce qui est entrepris ailleurs, comme au Vietnam. Lorsqu'il fait part de ces nouvelles, il place la RDC dans une sorte de concurrence internationale pour l'accès aux ressources. Concernant celles bientôt octroyées par le Royaume Uni, il paraît optimiste. Le gouvernement britannique a embauché PWC pour identifier les activités relatives à REDD+ qui pourraient être financées et le consultant explique avoir entendu dire que la RDC est citée dans l'étude.

Quelques mois plus tard à Durban, Fabien, mais aussi Bruno et Benoît arpentent le centre de conférence qui accueille la rencontre annuelle du processus décisionnel sur le climat². Peu intéressés par ce qui se déroule dans les salles de négociation autour des règles en matière de REDD+, ils sont en Afrique du Sud pour « organiser des rencontres ». Leur désintérêt pour l'écriture de nouvelles décisions internationales est justifié par Fabien de la manière suivante :

« Le mot à mot, c'est pas mon truc. Je suis resté une demi heure puis je suis parti. Avec la nouvelle phase du high level, il va y avoir pas mal de choses à faire, suivre le ministre, organiser des rencontres. La RDC n'est pas bien positionnée pour la sélection du pays par les britanniques. Je vais essayer de faire un peu de diplomatie, aller voir le Brésil, faire en sorte qu'ils aient de bon

¹ *Ibid.*

² Notes de terrain, Durban, décembre 2011.

feedback de la RDC car ils sont très proches des anglais. Il y a de plus gros enjeux là pour la RDC que dans la discussion. »¹

Le rapport de PWC publié en juillet 2011 conclut que : « les meilleurs potentiels ont été identifiés en Indonésie, au Brésil et au Mexique »². Le cabinet de conseil mentionne certes la RDC dont « le potentiel future est substantiel mais l'environnement est très difficile [« very challenging »]. » S'il reconnaît que le pays a du « potentiel » en termes de réductions d'émissions, l'ajout du pudique « very challenging » semble diminuer ses chances auprès de l'aide britannique ce que confirment les propos de Fabien à Durban. Pour pallier ce handicap, l'agent préparateur cherche à identifier un interlocuteur crédible aux yeux des représentants britanniques, le Brésil, qui pourrait vanter les atouts du pays. A peine retombé, l'optimisme du consultant est ainsi restimulé par la possibilité de faire appel à un allié et tenter malgré tout de vendre au Royaume Uni la préparation de la RDC. Lors des deux semaines à Durban, tout comme Bruno et Benoît, Fabien passe son temps à prendre des rendez-vous avec des représentants gouvernementaux et d'autres acteurs de REDD+ et crée des rencontres entre le ministre de l'Environnement arrivé pour les derniers jours de la négociation et d'autres dirigeants. C'est lui qui a veillé à ce que l'homme politique congolais se rende à la signature de l'accord mettant à disposition des pays du bassin du Congo des images satellitaires payantes de l'entreprise française Astrium.

Selon les consultants, les enjeux pour la RDC sont plus importants quand il s'agit de convaincre les britanniques de considérer le pays comme un potentiel récipiendaire de ses financements que dans l'écriture des futures règles en matière de REDD+. Ils estiment qu'il y a « deux mondes », d'un côté celui des négociations, « clos sur lui-même, où on parle intégrité environnementale, où on chipote sur les mots » et de l'autre « l'Afrique »³. Or, à les entendre, cette « autre réalité » a surtout besoin de ressources financières. Ils contribuent, pour ce faire, à la tenue d'un événement diplomatique publicisant une déclaration commune d'une série de pays, dont la France, la Norvège ou encore l'Allemagne, en faveur d'une gestion durable des forêts du bassin du Congo⁴. La déclaration ne comporte pas d'accord sur des montants ou des

¹ Discussion avec Fabien, Durban, 6 décembre 2011. A propos de l'organisation des négociations et du processus d'écriture collective des décisions que Fabien appelle le « mot à mot », voir le chapitre 6.

² Price Waterhouse Cooper, 2011, *Funding for forests : UK government support for REDD+*, 5 juillet 2011, p. 10.

³ Discussion entre Bruno, Benoît, Fabien et le responsable Afrique du programme UN-REDD, Durban, 6 décembre 2011.

⁴ *Side event* Déclaration d'intention conjointe sur la REDD dans le Bassin du Congo, Durban, 7 décembre 2011.

interventions que ces gouvernements s'engageraient à mener dans les pays concernés. Mais pour les agents préparateurs, qui jugent que « tout est bon à prendre », elle représente « plus d'argent en perspective »¹. La porte-parole de WRI, dont nous avons mentionné le scepticisme, qualifie cette tendance de « focus sur l'argent » et considère qu'« avoir de l'argent c'est une chose, pouvoir le dépenser en est une autre »². Comme elle, l'experte de la FAO observe avec prudence cette quête effrénée de nouveaux financements alors que « les capacités d'absorption ne sont pas là »³. Les sommes d'argent que des donateurs consentiraient à fournir ne pourraient être dépensées faute de moyens humains suffisants dédiés à la préparation, du manque d'infrastructures basiques et de programmes planifiés et réalistes.

4.1.2 SPECULER SUR UNE NOUVELLE RESSOURCE NATIONALE

La préparation se caractérise par une forme de spéculation. L'opération est sensible lorsque les consultants discutent de l'élaboration du niveau de référence national qui représente ce qui se passerait en termes de couvert forestier si aucun effort n'était entrepris pour limiter le déboisement. Le niveau de référence est l'un des trois éléments essentiels de la préparation selon les modalités des programmes financeurs et fait partie de l'équipement exigé par le futur système incitatif en cours de négociation. Bien que la Coordination Nationale investisse peu dans son élaboration, à l'instar du suivi des forêts, les agents préparateurs se sentent concernés par la manière dont il sera possible de le calculer dans la mesure où elle influera directement sur les montants que la RDC pourrait recevoir une fois les incitations à réduire le déboisement opérationnelles.

Le principal souci concernant le niveau de référence est que la RDC ne soit pas lésée dans les futurs calculs en dépit de son faible taux historique de déboisement. A Durban, lors d'un *side event* intitulé « explorer les niveaux de référence et le monitoring pour REDD+ », cette préoccupation est exprimée par l'intermédiaire d'un doctorant congolais de l'Université Catholique de Louvain en Belgique⁴. Avec son directeur de thèse il est l'auteur d'une étude quantitative sur les causes de la déforestation en RDC financée par la FAO dans le cadre de la préparation⁵. Les consultants de Kinshasa lui

¹ Discussion entre Bruno, Benoît, Fabien et le responsable Afrique du programme UN-REDD, Durban, 6 décembre 2011.

² Entretien avec la coordinatrice pour l'Afrique Centrale du World Resources Institut, Kinshasa, 30 mars 2011.

³ Discussion avec l'experte de la FAO, Durban, 30 novembre 2011.

⁴ Présentation pour la RDC, Forest Day, Durban, 4 décembre 2011.

⁵ C'est encore une autre consultance déléguée par la Coordination Nationale.

ont demandé de parler au nom de l'intervention même si le jeune chercheur interagissait à peine avec ce qui se déroule au ministère de l'environnement. Selon les agents préparateurs, qui souhaitent faire de lui une future recrue, il représente un exemple à valoriser de « construction de capacités », autrement dit d'un congolais en passe de devenir un expert. En Afrique du Sud le doctorant expose un aperçu général de la façon dont la RDC pense concevoir son niveau de référence. Il explique que le pays possède un couvert forestier très étendu, mais un taux historique de déforestation bas et une économie nationale parmi les moins développées. Ces trois points justifient, selon lui, la nécessité de modifier le niveau historique par « un facteur d'ajustement de développement ». L'expression débattue au sein des négociations signifie évaluer à la hausse le futur taux de déforestation afin de ne pas contraindre le développement économique de pays ayant jusque là peu déboisé¹.

Le besoin d'un facteur d'ajustement repose sur un raisonnement similaire à celui mobilisé dans la Proposition de préparation pour expliquer la technique de la greffe : dans les pays les moins développés ayant encore beaucoup de forêts, le taux passé de déforestation n'est pas un bon indicateur de ce qui devrait se dérouler si le pays se développait sans faire d'efforts pour réduire le phénomène. La perte de couvert forestier est donc tenue pour être inversement proportionnelle au développement économique et, étant donné la façon dont les agents préparateurs évoquent l'ajustement du niveau de référence, il ne fait pas de doute que ce développement est imminent pour la RDC². En citant Jane Guyer, nous pouvons dire qu'il y a là un « déclin du futur proche » au profit d'un horizon lointain³. Ce qu'elle identifie dans les attentes macroéconomiques, et notamment dans la notion de croissance à long-terme, nous le voyons dans la manière dont les consultants abordent la conception du niveau contrefactuel. Tandis qu'ils imaginent un avenir économique nécessairement meilleur où les forêts congolaises disparaîtraient à grande vitesse pour servir le développement du pays, ils font sentir un besoin immédiat en investissement à travers leurs incessants démarchages, trahissant ainsi que la situation actuelle de la RDC diffère grandement de ce futur légèrement hors d'atteinte.

A Durban toujours, en tant que membre de la Coalition des nations de forêts tropicales, la RDC soutient une proposition collective qui aborde le sujet des niveaux de référence. L'experte de la FAO a été impliquée dans l'écriture du texte mais, alors

¹ Voir le chapitre 1 pour la coalition et le chapitre 4 pour une discussion des facteurs d'ajustement de développement.

² Sur la relation entre couvert forestier et développement économique, voir le chapitre 4.

³ Jane I. Guyer, 2007, « Prophecy and the near future: Thoughts on macroeconomic, evangelical, and punctuated time », *American Ethnologist*, 34, 3, p. 409-421, p. 410.

que les débats s'apprêtent à commencer entre délégués, elle découvre des modifications qu'elle n'a pas validées¹. Elle estime qu'il faut les enlever et veut pour cela faire comprendre à Fabien et Bruno que rédigée ainsi la suggestion introduit la possibilité de modéliser les niveaux de référence. Pour l'instant les décisions sur REDD+ offrent la possibilité qu'une fois les taux historiques calculés, ils soient ajustés, une opération plus légère selon l'experte que la modélisation basée sur des scénarios qui risquerait de « nuire à l'intégrité environnementale » du système. Ses deux interlocuteurs ne sont pas au courant de la subtilité des débats qu'elle semble tenir pour primordiale. Ils ne comprennent pas dans la mesure où pour eux ajuster signifie modéliser :

Fabien : « En RDC, on a besoin de gros investissements ».

L'experte de la FAO : « Là on ne parle pas des retombées financières, de comment on va être payé. »²

En effet, les règles de calcul des niveaux de référence ne sont pas forcément celles qui détermineront les paiements car le sujet du mode de financement est encore totalement en suspens dans les débats sur REDD+.

Bruno [énervé] : « Personne parmi les délégués ne comprend cette technicité. »

L'experte de la FAO : « La RDC peut-être »

Bruno [encore plus énervé] : « C'est pas juste la RDC. Tu peux aller challenger le délégué du Nicaragua sur les niveaux de référence, c'est comme ça les pays en développement. »³

Alors que la représentante de la FAO suit attentivement le processus décisionnel, les agents préparateurs n'ont connaissance que des grandes lignes des débats. Ils ignorent tout de la technicité langagière engagée dans l'écriture d'une décision⁴. Quand elle parle d'intégrité environnementale, c'est-à-dire du souci de ne pas surestimer les bénéfices pour l'atmosphère, les consultants évoquent les besoins en investissement de la RDC. La manière dont ils le font indique que ces besoins sont urgents révélant alors la dimension quelque peu irréaliste du postulat d'un développement économique effréné de la RDC qui menacerait les forêts dans les années à venir.

¹ Discussion entre l'experte de la FAO, Bruno, Benoît et Fabien, Durban, 30 novembre 2011.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Sur la technicité de l'écriture d'une décision internationale, voir le chapitre 6.

4.1.3 DES ATTENTES PRESQUE DEJA DEÇUES

Les agents préparateurs traduisent le maintien sur pied des forêts congolaises en des financements substantiels à venir et créent par conséquent de grandes attentes au sein du ministère de l'Environnement et chez les acteurs qu'ils cherchent à enrôler. La préparation consiste à établir des rapports avec l'avenir mais sur un mode différent de la préparation aux catastrophes décrite par Andrew Lakoff¹. Tandis que la technique des scénarios utilisée pour préparer les Etats Unis identifie un certain nombre d'événements probables afin de « pointer vers les vulnérabilités actuelles » et d'établir des plans de réponse, les agents préparateurs maintiennent l'attention sur l'événement probable mais lointain qu'est l'opérationnalisation d'un système incitant à réduire le déboisement sans engager de réflexion sur les faiblesses actuelles de la RDC, ni planifier comment y arriver.

Nous n'avons pas suivi les négociations qui ont fait de l'environnement l'un des piliers du second Document stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté. En revanche, nous pouvons rapporter comment le document justifie de considérer REDD+ comme un élément clef des futures actions entreprises pour encourager le développement et réduire la pauvreté.

La RDC apparaît bien positionnée, compte tenu de l'importance de son massif forestier, pour bénéficier de ressources financières très importantes dans le cadre du mécanisme de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD+) avec des flux annuels de ressources évalués pour la RDC à environ 900 millions de US\$ jusqu'en 2030.²

Effectivement, en hébergeant 10% des forêts tropicales du monde, difficile de ne pas considérer que la RDC profiterait grassement d'un système valorisant le carbone séquestré. Le document fait des forêts congolaises une ressource naturelle génératrice de revenus non plus par l'abattement des arbres mais par leur maintien sur pied³. Ce que la stratégie de croissance appelle le « mécanisme » REDD+ semble être une opportunité d'enrichissement national pour la RDC sans que les calculs effectués pour estimer la valeur future des forêts congolaises ne soient précisés.

Se donner comme horizon un avenir indéterminé et meilleur – que ce soit sans incitations (un développement économique classique fulgurant) ou avec (des flux financiers substantiels générés par la réduction du déboisement par rapport au niveau

¹ A. Lakoff, « Preparing for the next emergency », art. cit.

² RDC, « DSCR2 », doc.t cit., p48.

³ Sur le parallèle avec les ressources naturelles, voir le chapitre 5.

de référence indexé sur ce développement fulgurant) – évacue la planification des actions à entreprendre dans un futur proche. Dans l'étude menée par McKinsey en 2009 sur le potentiel REDD+ de la RDC, le cabinet de conseil projetait déjà des scénarios où l'exploitation forestière devait connaître une augmentation sensationnelle dans les vingt ou trente prochaines années¹. L'évaluation du secteur forestier menée la même année par le consultant indépendant pour la Banque Mondiale – le même que celui chargé d'effectuer une analyse de « l'économie politique de REDD+ » rencontré précédemment – décrit au contraire une économie du bois moribonde par rapport aux chiffres de la production gabonaise ou camerounaise². La vice-présidente de la Fédération des Industriels du Bois (FIB) congolais, le syndicat des exploitants, le confirme. Problème de parafiscalité, absence d'infrastructure de transport et d'exportation, lenteur de l'évaluation de la légalité des titres, cette belge installée en RDC dépeint l'état du secteur forestier avec un sens du drame certain. Le secteur compte cinq entreprises principales, toutes étrangères, et personne ne souhaite y investir, au contraire :

« Danzer, ils sont là depuis les années 1970 mais s'ils peuvent vendre, ils vendent. D'ailleurs, deux sociétés du syndicat sont à vendre, j'ai tout essayé, même le marché asiatique n'en veut pas ! »³

La FIB est systématiquement invitée par la Coordination Nationale aux réunions qu'elle organise. Cependant, au printemps 2011, sa vice-présidente fait savoir au ministre de l'environnement son souhait de se désengager des discussions concernant REDD+, non par désapprobation mais par désintérêt⁴. La préparation est le cadet de ses soucis. Ses préoccupations, ce sont les taxations qu'elle dit excessives subies par les exploitants alors qu'aucun service – transport, balisage fluvial, matériel au port, etc. – n'est fourni.

Le désintérêt des professionnels du bois corrobore l'idée selon laquelle la préparation et ses projections n'apportent pas de réponse aux problèmes immédiats. Les spéculations des agents préparateurs sont trop peu aux prises avec la situation présente de la RDC. La représentante à Kinshasa de WRI estime que :

¹ RDC, MECNT, « Le potentiel REDD+ », doc. cit.

² J. Fétiveau, A. Mpoyi Mbunga, « L'Economie politique du secteur forestier... », doc. cit.

³ Entretien avec la vice-présidente de la Fédération des industries du bois, Kinshasa, 20 avril 2011. Sur les activités de Danzer en RDC fortement critiquées par Greenpeace, voir le chapitre 5.

⁴ Discussion entre Fabien et le responsable de la campagne forêt de Greenpeace France, Kinshasa, 20 avril 2011.

« En RDC on a donné l'impression que c'était facile. Ça suscite trop d'attentes financières et ça c'est dangereux. Ça va créer des déceptions. [...] A Mbandaka [la capitale de la Province de l'Equateur] le ministre [provincial] de l'environnement m'a demandé 'où est l'argent de la REDD ?'. »¹

Si la préparation n'a pas entrepris une extension systématique de son activité sur le territoire congolais, l'administration décentralisée à Mbandaka connaît l'existence de REDD+ et surtout en attend de l'argent. Courant 2011, même au sein du ministère de l'Environnement pourtant très mobilisé autour de la préparation, plusieurs interlocuteurs déplorent les attentes presque déjà déçues. Un conseiller juridique du ministre se plaint : « la REDD au niveau international ça n'avance pas, on promet de l'argent qui n'arrive pas »². Les consultants de la Coordination Nationale eux-mêmes discutent des effets négatifs de leur activité spéculative. On parle de « gros fantasmes sur la manne d'argent que va générer la REDD » et de « malentendus »³. André le responsable du programme de préparation de la Banque Mondiale considère que « le problème est qu'on est en train de créer des attentes alors que, c'est pas gagné »⁴.

Les consultants sont conscients des déceptions qui peuvent résulter de leur travail de mobilisation basé sur une vision très optimiste de l'avenir. Bruno explique, par exemple, qu'il craint l'absence d'accord international, autrement dit l'absence d'un système opérationnel incitant à réduire la déforestation, et que « les gens disent qu'on leur a fait des promesses »⁵. Selon lui, ce type d'emballement autour d'un projet prometteur annonçant des moyens substantiels s'est déjà produit à plusieurs reprises : « c'est beaucoup arrivé ici, les vieux nous le disent ». Il appelle « les vieux » les fonctionnaires de longue date du ministère à l'instar du coordonnateur qui prend comme exemple de ces interventions manquées le Plan d'Action pour les Forêts Tropicales lancé par la FAO en 1985. Soutenu à l'époque par la Banque Mondiale, le PNUD et le WRI, son objectif était d'harmoniser et renforcer la coopération en matière de foresterie tropicale. Le Plan d'Action devait permettre une gestion mieux organisée

¹ Entretien avec la coordinatrice pour l'Afrique Centrale du World Resources Institut, Kinshasa, 30 mars 2011.

² Entretien avec le conseiller juridique du ministre de l'Environnement, Kinshasa, 21 avril 2011.

³ Discussion avec Benoît, Kinshasa, 23 mars 2011.

⁴ Discussion entre André, le superviseur du FCPF en RDC pour la Banque Mondiale, et un consultant spécialiste en registre carbone (voir chapitre 5), Kinshasa, 25 mars 2011.

⁵ Discussion entre Bruno et une militante de Greenpeace Belgique, Kinshasa, 6 avril 2011.

dans une perspective de développement. En RDC, l'initiative n'a produit que des attentes et les agents préparateurs craignent que REDD+ ait le même effet¹.

4.2 Cachez ces agents préparateurs que je ne saurais voir

En évoquant précédemment le système national de suivi des forêts, nous avons mentionné l'implication des consultants dans des événements publics lors des négociations de Durban où sont mis en présence les pays du monde entier². Nous allons clore notre description de la préparation à REDD+ sur ce travail de représentation politique. Ainsi, un autre *side event* est organisé, intégralement consacré celui-ci aux actions entreprises par les acteurs de la préparation. Le public est composé de négociateurs, de responsables d'organisations internationales, de représentants d'ONG et de bailleurs de fonds³. Tous les consultants de la Coordination Nationale, internationaux et nationaux, sont présents sous les couleurs de la délégation congolaise. La RDC a été désignée cette année-là porte-parole du Groupe Afrique, le groupe de négociation des pays africains, et a reçu, à ce titre, des subventions de l'aide norvégienne pour envoyer en Afrique du Sud de nombreux délégués.

En ouverture du *side event*, le porte-parole de la Direction du développement durable propose un « panorama de la RDC » : une superficie de plus de deux millions de kilomètres carrés, une population d'environ 70 millions d'habitants, un Produit Intérieur Brut par habitant « très bas » de 180 dollars, la 181^{ième} position mondiale selon l'Indice de Développement Humain, mais un couvert forestier qui s'étend sur près de 60% du territoire. Le tableau de la situation ainsi brossé, il cède la place au coordonnateur qui explique que le pays est dans une « phase de préparation ». Ils sont ensuite près d'une dizaine de congolais à se succéder au microphone pour présenter la candidature au FIP ou encore la technique de la greffe rebaptisée pour l'occasion la « stratégie d'alignement REDD ». Pour clore la séance, le représentant ministériel mentionne enfin le « dialogue de haut niveau » qui s'est tenu en octobre à Kinshasa « sous le patronage du Président de la République ». Plusieurs ministres congolais étaient présents, de même que de hauts responsables de diverses agences onusiennes. Le fonctionnaire cherche à montrer que REDD+ est une affaire nationale qui concerne même Joseph Kabila pourtant absent du forum. Il conclut en félicitant « les jeunes

¹ Commentaires faits par Bruno sur une version préliminaire de l'analyse exposée dans la section 2 du chapitre 5, 25 juillet 2012.

² Sur l'internationalité des sessions de négociation voir le chapitre 6.

³ Il vient s'ajouter à l'autre *side event* consacré au système de surveillance des forêts. *Side event* préparation à REDD+ de la RDC, Durban, 5 décembre 2011.

présentateurs congolais » et précise que « tout cela est faisable grâce à l'apport financier de UN-REDD, FCPF, CBFF, FIP », les quatre instruments multilatéraux qui subventionnent les activités décrites dans ce chapitre. Le négociateur congolais donne ensuite la parole à la directrice de l'Unité Finance Carbone de la Banque Mondiale à laquelle le fonds de préparation FCPF est subordonné¹ :

« Au nom de la Banque Mondiale, je tiens à féliciter la RDC pour le chemin parcouru très rapidement, pour les progrès énormes, c'est extrêmement impressionnant. »²

Avant de laisser place au superviseur du programme UN-REDD, l'autre principal financeur de la préparation, elle renouvelle tous ses « encouragements ». « Aujourd'hui est un exemple de ce que l'Afrique a à offrir », c'est ainsi que son homologue onusien introduit le court discours en anglais durant lequel il ne cesse de répéter que la préparation de la RDC à REDD+ est un bon exemple d'« appropriation nationale ». L'événement prend fin et le public quitte le Pavillon Afrique, une tente d'exposition décorée d'une jungle factice avec une case en terre cuite et un gorille en plastique. Dans l'ambiance délibérément tropicale qui y règne, pour cause d'absence de climatisation, quelques représentants d'ONG taxent avec ironie l'événement de « performance »³.

Ce type de présentation est un exercice auquel se plie fréquemment le ministère de l'Environnement et ses consultants⁴. L'objectif est de faire connaître la préparation, de montrer aux actuels organismes financeurs que les choses avancent et éventuellement d'en trouver de nouveaux. Cela ressemble aux démonstrations auxquelles se prête le porteur de projet du chapitre 2 pour multiplier ses projets. D'ailleurs Bruno, qui connaît bien l'entrepreneur, juge que ses arbres poussent mal parce qu'il s'adonne trop à ces mondanités⁵. Au lieu d'arpenter le globe, il devrait rester auprès de sa plantation afin de s'assurer que tout se déroule comme planifié. Montrer les quelques actions entreprises dans le cadre de la préparation fait en revanche pleinement partir du travail des agents préparateurs. Préparer, c'est maintenir une mobilisation générale – notamment des fonctionnaires au sein du ministère et des bailleurs de la RDC. Préparer, c'est créer du mouvement et de l'attente en effectuant des performances. Employer le terme de performance ne signifie pas forcément que ce qui a été montré ne

¹ Tout comme l'est le BioCarbon Fund qui achète les crédits carbone d'Olivier évoqué au chapitre précédent.

² *Side event* préparation à REDD+ de la RDC, Durban, 5 décembre 2011.

³ Observation suite au *side event*, Durban, 5 décembre 2011.

⁴ L'an passé lors des négociations à Cancun, la Coordination Nationale avait déjà organisé un *side event*, elle le fera aussi l'année suivante à Doha.

⁵ Entretien avec Bruno, Paris, 20 septembre 2011.

correspond pas à la réalité. La performance quasiment théâtrale est ici un mode d'interaction spécifique à ces moments que sont les *side events* en marge des négociations où l'effet recherché est d'intéresser le public¹.

Le souhait de mise en scène est en effet indéniable. Le fait d'avoir opté pour un grand nombre de présentateurs donne l'impression qu'à Kinshasa il y a beaucoup de monde qui prépare le pays. Le choix de ne faire parler que des congolais est lui aussi délibéré. Alors qu'ils ont organisé l'événement avec le secrétariat de la Convention-cadre, fait circuler sur diverses listes de diffusion l'annonce du *side event* et ont conçu les supports *Power Point* qui défilent à l'écran, les trois consultants internationaux – Fabien, Bruno et Benoît – ne montent pas sur scène pour présenter la préparation. La mise en scène efface les agents préparateurs. Elle place la RDC et ses porte-parole, légitimes car congolais, dans un face à face avec la Banque Mondiale et le programme onusien. Quand Fabien voyage à travers le monde pour expliquer à des bailleurs de fonds qu'il manque à la préparation des moyens financiers, il représente sans problème le pays et ses intérêts. Lors du *side event* son existence est rendue invisible. Dans cette enceinte, un événement grand public des négociations internationales, le statut particulier de cette équipe *ad hoc* n'est pas mentionné. Tous les congolais, même les consultants de la Coordination Nationale et des membres d'ONG environnementales également présents au sein de la délégation nationale, sont assimilés au ministère de l'Environnement et donc au gouvernement. A Kinshasa, lorsque le fonctionnaire parle en privé de la préparation, il se plaint à la qualifier de « toute une politique qui repose sur quatre personnes » à comprendre le coordonnateur et les trois agents préparateurs². A Durban, il félicite « les jeunes présentateurs congolais »³.

Si un moment tel que le *side event* répond à des exigences de forme, l'exagération des succès de la RDC au cours de ce type de performance met les acteurs de la préparation parfois mal à l'aise. Il arrive à Bruno de se laisser aller à dire que « c'est beaucoup de bluff »⁴. Le consultant est alternativement exaspéré et fasciné par la capacité de Fabien à « faire monter la sauce ». L'agent préparateur, qui ne cesse de répéter que selon lui la

¹ Anna Tsing associe étroitement performances théâtrale et économique pour analyser un processus de spéculation concernant les ressources en or d'une région de l'Indonésie. La manière dont elle emploie laisse toutefois entendre qu'il ne s'agit que de mises en scène sans fondement réel, ce que nous ne cherchons pas à dire ici. Anna L. Tsing, 2000, « Inside the Economy of Appearances », *Public Culture*, 12, 1, p. 115-144.

² Entretien avec le directeur du développement durable au Ministère de l'environnement, Kinshasa, 29 avril 2011.

³ *Side event* préparation à REDD+ de la RDC, Durban, 5 décembre 2011.

⁴ Discussion avec Bruno, Kinshasa, 19 avril 2011.

RDC n'est « pas un bon cas » pour étudier REDD+, en vient à expliciter son argument de la manière suivante :

Par rapport à la discussion de hier,

Je pense qu'un [sic] remarque générale c'est que tu ne peux pas examiner la REDD en RDC en supposant que c'est comparable avec la REDD ailleurs [...].

Dans certains pays comme la Colombie ou même le Pérou, les Etats ou les « segments développés de la population » feront le brokering ; en RDC de tels courtiers seront rares, [le nom du porteur de projet du chapitre 2] est un exemple, mais au niveau de l'Etat ces courtiers honnêtes et motivés à mettre en œuvre des activités dans l'esprit « bienveillant » de la REDD+ (co-bénéfices, respects des sauvegardes) seront très rares.

Ici nous avons fait avec le contexte et nous avons mobilisé des ressources pour faire quelque chose, il y a beaucoup de marketing et beaucoup d'effets d'annonce. Je peux paraître cynique lorsque j'en parle, mais si on regarde les choses de façon pragmatique c'est probablement le mieux qu'on pouvait faire notamment pour rendre la règle « obligatoire » pour les bailleurs de fonds qui déversent 3 milliards de dollars dans une cacophonie totale.¹

Plusieurs choses nous paraissent intéressantes à relever. D'abord la « règle » que l'agent préparateur semble considérer comme l'une des réussites de la préparation est d'aligner les autres interventions de l'aide sur les objectifs de la préparation. Ensuite, quand il mentionne les autres pays où les gouvernements feront le « brokering », il fait allusion à la difficile pérennisation des activités REDD+ en RDC parce qu'elles sont dépendantes de financements internationaux et d'individus comme lui. Le consultant arrivé à Kinshasa en 2009 envisage de quitter la capitale congolaise, ce qu'il fera courant 2012 pour Washington et une nouvelle mission, au sein du FCPF cette fois. Enfin, ce que Bruno qualifie « d'effet d'annonce » fait référence aux présentations tels que le *side event* et à l'enthousiasme infatigable de Fabien. Tout en étant prudent vis-à-vis de la dimension spéculative de la préparation, susceptible d'avoir des conséquences délétères, le consultant attribue à ce marketing une efficacité, celle d'avoir fait du maintien sur pied des forêts congolaises une préoccupation incontournable pour les multiples projets qui déferlent dans le pays.

Cette dernière section invite à réfléchir au projet d'examiner la préparation tel que nous l'avons fait tout au long de ces pages en suivant ceux que l'on rend invisibles quand il faut présenter publiquement l'intervention. Dans son analyse de la construction de l'économie nationale Egyptienne, Timothy Mitchell montre que les

¹ Mail reçu de la part de Bruno, 20 avril 2011.

acteurs de l'aide au développement – l'USAID notamment – pensent la situation du pays objectivé à travers une série d'instruments (statistiques, cartes, droit de propriété etc.) en évinçant du champ de l'analyse leur propre présence, projets et outils¹. L'auteur leur reproche alors en filigrane de ne pas être réflexifs sur les conséquences de leurs interventions. La représentation d'un face à face entre le développeur et le développé, où le premier imagine pouvoir se tenir à distance et exercer son savoir d'expert sur le second, est en quelque sorte reconduite par l'événement de Durban. Mais en décrivant la manière dont travaillent les agents préparateurs au quotidien nous avons vu qu'une telle situation n'est qu'un moment parmi les multiples tâches menées dans le cadre de la préparation à REDD+ du pays. La plupart d'entre elles font des consultants expatriés et des projets de l'aide des éléments constitutifs respectivement du ministère de l'Environnement et de ce qu'on pourrait appeler une politique publique en RDC.

Pour finir nous avons vu que les agents préparateurs consacrent une grande partie de leur temps à organiser des rencontres durant lesquelles ils présentent leur travail en vue d'obtenir toujours plus de financements. Ce focus sur l'argent, pour reprendre les propos d'un des acteurs interrogés, est encouragé et encourage en retour une évacuation du futur proche et ses difficultés au profit d'un avenir meilleur où, si elle ne développe de manière effrénée son économie au détriment de ses forêts, la RDC devrait recevoir de larges compensations financières pour avoir diminué son déboisement. Il semble que ce soit en projetant ainsi d'incroyables retombées économiques et en faisant valoir de manière parfois outrancière les quelques réalisations de leur travail que les consultants arrivent à entretenir une fragile mobilisation collective autour des forêts congolaises.

Conclusion

Ce chapitre a décrit le travail de ceux que nous avons appelé des agents préparateurs, des consultants polyvalents et internationaux qui vont de mission en mission, de pays en pays et qui, dans le cadre des expérimentations *in situ* encouragées par le décideur collectif en mettant les forêts tropicales à l'agenda des négociations, interviennent auprès de gouvernements intéressés par l'idée de pouvoir un jour être monétairement incités à réduire leur déforestation. Garde forestiers quand l'engouement qu'ils

¹ T. Mitchell, « Rule of experts », *op. cit.*

suscitent déposse de l'administration forestière de ses prérogatives, statisticiens quand ils parviennent à introduire des questions sur l'usage des ressources ligneuses dans une enquête des ménages, planificateurs controversés quand ils ne réussissent pas à se détacher du projet de zonage forestier, négociateurs têtus quand ils s'opposent à la réécriture de la soumission, experts optimistes en macroéconomie quand ils font de l'environnement un pilier de la croissance, les agents préparateurs endossent successivement une multitude de fonctions. Une constante de leur activité cependant est de la faire valoir, auprès des bailleurs de fonds qui mettent en œuvre des projets de développement, auprès du ministre et ses conseillers, auprès de nouveaux programmes susceptibles de verser des subventions, auprès d'ONG environnementales, auprès de représentants de gouvernements étrangers, etc. Le travail des agents préparateurs est un quotidien de réunions, de rencontres et de prises de contact pour préparer encore davantage de réunions et de rencontres. La visée de cette activité relationnelle est de mobiliser autour des forêts congolaises dont le stock de carbone semble pouvoir devenir une ressource à valoriser. Mobiliser est à comprendre ici au sens de sensibiliser et entretenir l'intérêt d'un ensemble d'acteurs dont les moyens financiers et techniques sont convoités. Parce que ce à quoi il faut se préparer est encore très incertain – les règles en matière de REDD+ ne sont pas clairement établies et les sources de financements alimentant les fameuses incitations sont indéterminées – peu de sacrifices sont consentis pour instaurer des mises en relations durables, d'où la nécessité de cette incessante et épuisante activité de remobilisation. Bien que nous ayons réservé le terme d'agents préparateurs aux trois consultants internationaux de la Coordination Nationale, il pourrait s'étendre à l'ensemble des consultants rencontrés – multinationales du conseil, experts indépendants, bureaux d'étude, etc. – dont les compétences sont plurielles sans être véritablement spécifiées et qui prennent part pour des missions temporaires à ces initiatives qualifiées de processus de préparation. La RDC et les trois principaux protagonistes du chapitre seraient en quelque sorte une version exacerbée de ce phénomène plus large.

Nous avons dit en introduction que la préparation consistait à prendre appui sur ce qui existe déjà pour ne le modifier qu'à la marge. Même si elle est frugale, elle doit être nationale – les programmes de préparation s'adressent à des pays et les règles en matière de REDD+ devraient *a priori* le faire aussi. Même si l'intervention de la Coordination Nationale est sélective, elle ne peut ignorer l'existence d'un certain nombre d'entités, à commencer par le ministère de l'Environnement. Ainsi ce dont le porteur de projet du chapitre précédent devait évacuer au prix d'un long travail d'abstraction – la savane en dehors de la zone du projet, l'administration congolaise, les riverains, etc. – ne peut l'être quand le mode d'action n'est plus le projet mais la préparation d'un pays afin que son gouvernement puisse interagir avec des financeurs

dans le cadre d'un système incitatif. La réalité dans laquelle travaillent les agents préparateurs en RDC se compose par conséquent d'un territoire immense où des violences perdurent à l'Est, de forêts peuplées de communautés locales au nom desquelles des ONG européennes semblent vouloir parler, de problèmes de télécommunication, de l'existence de provinces administratives faiblement attachées à la capitale et surtout d'une prolifération de projets et programmes d'aide au développement qui imbriquent des expatriés et de l'argent étranger dans des institutions étatiques. Dans chaque exemple cité ici, et lors de nombreux épisodes racontés dans le chapitre, la définition de la RDC, d'un Etat congolais autonome, unifié et délimité par rapport à un extérieur, est problématique. Tandis que la majorité des dispositifs et des pratiques entretiennent le brouillage de la démarcation – les affiliations institutionnelles et financières de la Coordination Nationale étant l'exemple parfait – quelques uns visent à assurer, toujours momentanément, la clarification que c'est bien la RDC, un Etat avec un gouvernement, un territoire et une population, qui agit. Projeter le développement de l'économie nationale, représenter les forêts nationales ou ne faire monter sur scène que des congolais lors du *side event* participent de cela.

Chapitre 4. Des (ré)investissements métrologiques : propriétés gouvernementales et mesure des forêts tropicales

Introduction

Le chapitre précédent a décrit le processus de préparation de la République Démocratique du Congo, financé par l'aide publique au développement et mené par des consultants internationaux. En faisant de la déforestation tropicale un sujet de négociation au milieu des années 2000, le processus décisionnel international sur le climat a stimulé ces activités qui se déroulent dans plusieurs dizaines de pays, sans pour autant les maîtriser, ni les approuver *a priori*. Ce chapitre porte sur un autre pan de cette investigation collective encouragée par les négociations. Il aborde la question des mesures de la déforestation et de ses émissions en donnant la parole à des spécialistes de la télédétection, des modélisateurs du cycle du carbone, des économistes, des militants environnementaux et des négociateurs. En proposant et testant différentes méthodes de mesure et de calcul pour quantifier et rémunérer les réductions d'émissions liées aux forêts tropicales, ils suggèrent des versions possibles des règles incitatives en matière de REDD+ toujours en cours de négociation.

Le chapitre contrastera les propriétés gouvernementales de trois approches qui se différencient par leurs investissements métrologiques. Facilitatrice, socialisatrice ou intensificatrice, leur justification varie de même que leur degré de réalité. Quand certaines sont déjà testées sur le terrain, d'autres n'existent que sur papier. D'une configuration à l'autre, les acteurs à faire agir – des pays, des populations nationales, des ONG de conservation de la nature etc. –, les moyens déployés – les représentations cartographiques, les outils de quantification du carbone et les modalités d'allocation des ressources monétaires – la localisation du savoir et les fins jugées pertinentes changent. Nous verrons que chaque approche et ses investissements métrologiques articule des techniques de mesure avec un objectif particulier de conduite des conduites, avec des cahiers des charges différents qui, s'ils envisagent tous de réduire la perte de couvert forestier tropical – et non nécessairement d'ailleurs les émissions de CO₂ –, feraient peser des contraintes différentes sur l'action collective ainsi cadrée.

(RE)INVESTIR DES CHAINES METROLOGIQUES

Dans le chapitre 2, nous avons décrit les investissements de forme nécessaires à la conception de projets carbone dans le cadre du Mécanisme pour un Développement Propre, parmi lesquels des contrats commerciaux, des formulaires, des droits de propriétés, des procédures administratives, des raisonnements contrefactuels et jurisprudentiels, des techniques d'inventaire forestier, des équations allométriques et des valeurs par défaut¹. Ici nous proposons de nous focaliser sur les investissements métrologiques requis par la transformation de la déforestation tropicale en problème pour les négociations sur le climat. En passant de la mesure de la croissance d'arbres bien ordonnés au sein d'une plantation à celle de la perte de couvert forestier sur des étendues plus ou moins vaste, les techniques changent. Au lieu de parler d'inventaires et d'équations, ce chapitre mettra plutôt en scène des satellites et leur production d'images.

Lorsque nous employons le terme investissement cela ne signifie pas que les instruments examinés ici ont été conçu spécialement pour répondre au suivi et à la quantification de la déforestation et ses émissions en vue des futures règles en matière de REDD+. La plupart d'entre eux existaient avant que le décideur collectif ne s'intéresse aux forêts tropicales. Ce sont des « infrastructures » au sens où l'entend Paul Edwards quand il qualifie ainsi un réseau qui collecte des informations météorologiques standardisées à travers la planète². Destinée à résister au temps, elles nécessitent une longue et coûteuse mise en place pour devenir ensuite presque invisibles, peu questionnées et difficilement questionnables³. Ce chapitre n'est pas l'histoire de la constitution progressive de l'infrastructure qui sous-tend l'observation spatiale des forêts mais plutôt celle de quelques tentatives de (ré)investir la production devenue routinière de ces images satellitaires pour la mettre au service de la diminution du déboisement et de ses émissions. Cette production est riche et plurielle, contrairement à l'idée selon laquelle le satellite offre sans médiation des vues globales⁴.

¹ Sur la notion d'investissements de forme, voir le chapitre 2.

² Paul N. Edwards, 2006, « Meteorology as infrastructural globalism », *Osiris*, 21 1, p. 229-250, voir notamment la discussion sur le terme « globalisme infrastructurel », p. 239.

³ Sur « l'invisibilisation » dont font l'objet les infrastructures, Geoffrey C. Bowker, Susan L. Star, 2000, *Sorting things out: Classification and its consequences*, Cambridge MA, The MIT Press.

⁴ C'est l'impression que donne la lecture du travail de Karen Litfin, par exemple, focalisé sur les discours autour de l'imagerie satellite et non ses techniques, Karen T. Litfin, 1997, « The Gendered Eye in the Sky: A Feminist Perspective on Earth Observation Satellites », *Frontiers: A Journal of Women Studies*, 18, 2, p. 28-47, et Karen T. Litfin, 1999, « The Status of the Statistical State: Satellites and the Diffusion of Epistemic Sovereignty », *Global Society*, 13, 1, p. 95-116.

Nous serons d'ailleurs attentifs aux variations de l'extension spatiale des représentations – du globe photographié systématiquement à des images prises *ad hoc* – de même qu'à leur grain. Ces longues chaînes métrologiques, dont la stabilisation n'a pu être possible que par de lourds sacrifices, font jouer leur qualité d'investissements puisqu'elles deviennent des supports sur lesquels l'investigation de la mesure du déboisement pour REDD+ peut prendre appui.

Chacun à leur manière, les (ré)investissements métrologiques analysés tentent de résoudre le problème de la comparabilité spatio-temporelle des mesures et de l'articuler à une traduction monétaire, deux opérations nécessaires pour créer le futur système incitatif¹. Nous verrons que les approches associent aux techniques de mesure des forêts des modalités de gestion et de redistribution des ressources financières. Etant donné qu'il s'agit d'encourager à réduire la déforestation, l'opération requiert d'identifier qui faire agir par l'incitation pour obtenir l'effet escompté. Non seulement le phénomène de déforestation est rendu visible grâce à la capacité des images issues de satellites à représenter une même zone à deux dates différentes, mais ses potentielles causes sont également investiguées. Tributaire de l'instrumentation métrologique qu'elle mobilise, nous verrons que chaque approche rapporte ses propres « histoires causales »². Lorsqu'ils montrent les hypothèses et modèles déployés dans l'analyse de la perte du couvert forestier en Afrique de l'Est, James Fairhead et Melissa Leach effectuent un travail de dénaturalisation du phénomène afin d'en multiplier les définitions³. Leur visée est critique en ce qu'elle conteste les visions dominantes. Le but ici n'est pas de suggérer comme eux un « recadrage » systématique des histoires forestières mais de dénaturaliser le phénomène en contrastant plusieurs conceptions du déboisement qui diffèrent dans leurs outils d'investigation et dans leur conception du mode de coordination internationale à promouvoir pour y répondre.

L'examen par Sheila Jasanoff du recours politique aux images de la Terre prise de l'espace produit un effet similaire, Sheila Jasanoff, 2004, « Heaven and Earth : The politics of Environmental Images », dans Sheila Jasanoff, Marybeth L. Martello (dir.), 2004, *Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance*, Cambridge MA, The MIT Press, p. 31-52.

¹ C'est ainsi qu'Alexandre Mallard qualifie la métrologie dans A. Mallard, « Compare, standardize... », art. cit.

² L'expression est empruntée à Yannick Barthe, 2010, « Cause politique et 'politique des causes'. La mobilisation des vétérans des essais nucléaires français », *Politix*, 23, 91, p. 77-102, p. 96.

³ James Fairhead, Melissa Leach, 1998, *Reframing deforestation: global analyses and local realities: studies in West Africa*, London, Routledge. Voir aussi Tim Forsyth, 2003, *Critical Political Ecology. The politics of environmental science*, London, Routledge.

REPRESENTATIONS DES FORETS ET VISEES GOUVERNEMENTALES

Les options analysées par le chapitre émanent de différents « centres de calcul ». Nous empruntons l'expression de Bruno Latour parce que ces sites ressemblent empiriquement aux lieux qu'il décrit d'où partent les « expéditions, les collections, les sondages, les observatoires, les enquêtes » et où sont accumulées des quantités de traces servant une « mobilisation générale du monde » qui consiste ici à suggérer des façons d'inciter à réduire le déboisement tropical¹. Ces centres de calcul s'attèlent à représenter les forêts et leur stock de carbone, mais aussi la perte de couvert forestier ou encore la réduction temporelle du déboisement. Leur activité fait écho à la transformation récente des modes de représentation de la nature évoquée par Lorraine Daston et Peter Galison². En historicisant l'objectivité scientifique, les auteurs identifient trois vertus épistémiques – vérité d'après nature, objectivité mécanique et jugement exercé – qui chacune vise différemment la représentation fidèle de la nature. Les auteurs suggèrent l'apparition au XXI^{ème} siècle d'un abandon de la fidélité pour elle-même, d'une fusion de la nature avec l'artefact et de la vocation marchande des images produites. Les méthodes de fabrication de ces « images-outils », proches de ce que nous décrirons, sont accompagnées d'une transformation du soi scientifique en « soi ingénierique »³: au lieu de se concentrer sur sa présence problématique dans l'acte de représentation, le scientifique-ingénieur s'inquiète de l'efficacité, de la résistance et de l'utilité de ses productions.

Le soi ingénierique des centres de calcul dont parle le chapitre est effectivement soucieux de l'effet de ses productions. Nous montrerons qu'en fonction des investissements métrologiques réalisés ou mobilisés, ce qui est considéré comme une mesure justifiable varie. A l'instar des différents algorithmes de fixation du prix de clôture des bourses automatisées examinés par Fabian Muniesa, ils ont leur propre « effet de justesse », leur propre balance « d'efficience et d'équité »⁴. Afin de ne pas rabattre la justesse sur la rationalité scientifique et la justice sur l'éthique, nous traiteront indissociablement la mesure politico-économique et la mesure scientifique. En étant attentifs aux propriétés représentationnelles des modes de suivi du couvert forestier et de quantification du carbone, nous verrons qu'elles présentent différentes

¹ Bruno Latour, 2005, *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*, Paris, La Découverte/poche, p. 545, 539.

² Lorraine Daston, Peter Galison, 2012, *Objectivité*, Dijon, Les presses du réel.

³ *Ibid.*, p. 447.

⁴ Fabian Muniesa, 2000, « Un robot walrasien. Cotation électronique et justesse de la découverte des prix », *Politix*, 13, 52, p. 121-154, et Fabian Muniesa, 2007, « Market technologies and the pragmatics of prices », *Economy and Society*, 36, 3, p. 377-395.

propriétés gouvernementales. Dans son analyse de la gestion des déchets nucléaires français, Yannick Barthe parle des « qualités politiques » des technologies en désignant les styles décisionnels face à l'incertitude dessinés par différents modes de traitement technique¹. En abordant avec une même sensibilité socio-technique les méthodes de mesure, le chapitre essaiera de mettre en évidence leurs propriétés gouvernementales, c'est-à-dire la manière dont elles répartissent la capacité à agir et à réagir suscitant déjà parfois des résistances, malgré leur caractère encore souvent programmatique.

Le chapitre montrera que l'extension spatiale maximale de la représentation et la surface minimale représentable mettent en forme différents types d'intervention sur les forêts². Pierre Lascoumes propose de considérer la carte comme un instrument d'action publique qui renferme une certaine conception du rapport entre gouverné et gouvernant³. L'exemple d'Emmanuel Didier des cartes produites et utilisées dans le cadre du New Deal est instructif⁴. Il montre que certaines propriétés cartographiques, comme la capacité à représenter de petites unités désignant des fermes individuelles sur l'ensemble du territoire américain, rendent possibles des sondages dans les campagnes. Ces derniers mettent en évidence des situations de pauvreté facilitant ensuite le « planning », une intervention de l'Etat qui fait participer les fermiers concernés à l'identification de problèmes et de solutions⁵. Nous verrons ici qu'une enquête pantropicale grâce à des satellites qui ne captent pas les détails du couvert forestier permettrait une supervision globale par des experts internationaux capables d'arbitrer la répartition des incitations entre Etats, alors qu'un laser mesurant la structure tridimensionnelle d'une zone boisée permettrait de calculer précisément le stock de carbone de quelque milliers d'hectares pour le valoriser auprès d'entreprises cherchant

¹ Y. Barthe, « Les qualités politiques des technologies », art. cit. Pour une démarche proche de la nôtre à propos de la « responsabilité carbone » requise par les futures règles en matière de REDD+, voir Aarti Gupta, Eva Lövbrand, Esther Turnhout, *et al.*, 2012, « In pursuit of carbon accountability: the politics of REDD+ measuring, reporting and verification systems », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4, p. 726-731

² Ce que des travaux sur la « gouvernementalité globale » qu'est censée rendre possible l'imagerie satellite ne mentionnent pas du tout, voir notamment Eva Lövbrand, Johannes Strippel, Bo Wiman, 2009, « Earth System governmentality. Reflections on science in the Anthropocene », *Global Environmental Change*, 19, p. 7-13.

³ Pierre Lascoumes, 2007, « Gouverner Par Les Cartes », *Genèses*, 3, p. 2-3.

⁴ Emmanuel Didier, 2007, « Quelles Cartes Pour Le New Deal? De La Différence Entre Gouverner et Discipliner », *Genèses*, 3, p. 48-74.

⁵ L'action politique rendue possible donne de la capacité d'action aux fermiers à l'inverse d'autres processus cartographiques. Mitchell montre par exemple la façon dont les cartes associées à des processus de création de droits créent un macro secteur économique agricole et disciplinent la population égyptienne au profit de l'économie nationale. T. Mitchell, « Rule of experts », *op. cit.*

à compenser leurs émissions. Nous prêterons donc attention à la géographie dessinée par les représentations visuelles et à la formation des « zones technologiques », pour reprendre l'expression d'Andrew Barry, au sein desquelles elles sont produites et circulent et qui connectent principalement quelques sites du Nord¹.

Bien que toutes les suggestions de ces centres de calcul occidentaux prétendent réduire la déforestation tropicale, elles n'entendent pas y arriver de la même façon, ni répondre de leurs conséquences devant les mêmes entités². Chaque approche a sa propre balance des priorités et associe alors l'incitation à réduire la perte de couvert forestier à d'autres causes (politiques). Dans le chapitre 2 nous avons montré que le cahier des charges de l'action pour le climat entraine parfois en tension avec celui de l'agencement marchand et ses cadrages. Ici nous verrons que diminuer la concentration de CO₂ dans l'atmosphère – ce que nous entendons par : pour le climat – n'est pas un objectif prioritaire partagé par toutes les approches. Leur cahier des charges commun est de contribuer à réduire le déboisement et il est articulé à d'autres finalités qui parfois éloignent le système incitatif envisagé de sa vocation climatique pour un faire un moyen de promouvoir la bonne gouvernance au sein des pays concernés ou de valoriser la diversité biologique d'écosystèmes spécifiques.

FACILITER, SOCIALISER OU INTENSIFIER ?

Ce chapitre s'arrêtera sur trois types d'investissements métrologiques qui donnent à voir des styles gouvernementaux différents. Le premier tend à faciliter l'accès à tous les pays en développement à des techniques simples et opérationnelles de mesure grossière du déboisement. Le second socialise le problème de la déforestation et suggère d'utiliser l'incitation économique pour faire advenir de bonnes mesures politiques, partant du constat que les Etats à inciter sont jugés fragiles. Le dernier enfin fait des forêts l'objet d'une investigation haute-fidélité où la représentation est visuellement intensifiée et économiquement valorisée. D'un cas à l'autre, les acteurs détenant les compétences métrologiques varient – des experts onusiens, des socio-économistes militants ou des scientifiques – ainsi que ceux que l'on cherche à faire agir et le style d'action encouragé – faire réduire par les pays leurs taux nationaux à long terme pour diminuer le changement climatique, faire mener par des dirigeants des politiques publiques plus justes envers les populations dépendant des forêts, faire vendre par des entrepreneurs

¹ A. Barry, « Political machines », *op. cit.*

² Répondre à l'appel de quelqu'un ou quelque chose est la définition que propose Emilie Hache de la « responsabilité », E. Hache, « Ce à quoi nous tenons », *op. cit.*

du carbone des crédits pour conserver la nature. Nous verrons notamment que la RDC est ainsi alternativement traitée de pays à faible capacité métrologique, d'Etat fragile et de potentiel partenaire pour un projet de recherche.

Le statut propositionnel des approches analysées amène leurs auteurs à monter en généralité et se prête idéalement à l'examen des justifications. Pour cela, nos sources seront diverses. Le chapitre 1 a montré qu'en 2005 les négociateurs se sont accordés pour encourager une réflexion collective sur comment inciter à réduire la déforestation tropicale. Bien que le décideur collectif ait esquissé en 2009 et en 2010 une première ébauche des règles en matière de REDD+, ses indications sont suffisamment ouvertes pour entretenir la multitude des options. Les appels à expérimentation, répétés de 2005 à 2011, ont engendré une abondante documentation que le chapitre prend pour matériau. Le corpus est principalement composé d'articles parus dans des revues académiques et de littérature grise diffusée par les centres de calcul impliqués. L'enquête empirique comporte aussi quelques observations ethnographiques, en particulier des *side events* en marge de la session de négociations à Durban en décembre 2011, étant donné que ces moments sont consacrés à la publicité de nouvelles parutions¹.

Chaque approche suggère des méthodes pour effectuer au moins l'une des trois opérations requises par les décisions de 2009 et 2010² : élaborer un niveau de référence de la déforestation et ses émissions – le niveau contrefactuel par rapport auquel les mesures actuelles seraient comparées pour calculer une réduction – ; suivre le couvert forestier ; et enfin, établir un mode de financement. Si le décideur collectif indique que les règles en matière de REDD+ rémunéreront des « résultats », la signification exacte du terme n'est pas donnée, de même que la source des financements et leur mode d'allocation ne sont pas déterminés. Nous avons vu de plus que ces décisions introduisent une flexibilité additionnelle : la possibilité pour les opérations métrologiques d'être menées temporairement au niveau « infranational », c'est-à-dire sur des portions restreintes du territoire national. Sans chercher à donner un aperçu exhaustif des suggestions faites depuis que REDD+ est devenu un sujet de négociation, le chapitre balayera la gamme des extensions spatiales des méthodes de mesure des forêts, de leur stock de carbone et des émissions associées au déboisement. Nous commencerons d'abord par la supervision pantropicale possible grâce à des satellites déjà en orbite photographiant inlassablement la Terre pour terminer sur des méthodes

¹ Nous utiliserons aussi des informations collectées lors d'une conférence organisée à Paris en novembre 2011 sur les questions métrologiques et du séjour de terrain à Kinshasa au printemps de la même année.

² Voir le chapitre 1.

de mesure précise du carbone à petite échelle, en passant par une approche où certes les forêts deviennent secondaires mais où la capacité à représenter la distribution spatiale du déboisement sur un territoire national compte.

1. Faciliter les mesures: les forêts pantropicales comme source de CO₂

Le chapitre 1 a montré que, lorsque les forêts tropicales sont devenues un sujet des négociations, une différence de taille a été introduite avec le Mécanisme pour un Développement Propre: les réductions d'émissions seraient quantifiées à l'échelle des territoires nationaux. L'idée qui consiste à faire des pays l'espace pertinent de mesure amène des spécialistes de télédétection à proposer une démocratisation de la quantification du carbone dans le sens où seraient rendus accessibles des outils simples et bon marché. Ils prendraient appui sur les jeux de données d'images satellite, déjà existants, couvrant l'intégralité des tropiques et simplifieraient deux opérations *a priori* complexes et coûteuses, la conversion de la perte de couvert forestier en perte de carbone et la prise en compte de la dégradation forestière. Parce que l'échelle pertinente d'investigation est l'ensemble des tropiques, ces (ré)investissements métrologiques ne pourraient pas représenter fidèlement le stock de carbone d'une zone délimitée de forêts, ni la dynamique fine de la régénération post-dégradation. Ils permettraient en revanche de stimuler un maximum de pays, même ceux dont les compétences en matière de mesure sont les plus limitées – ce qui semble être le cas de la RDC –, à fournir des efforts récompensés grâce à ces calculs grossiers. Nous verrons que l'objectif prioritaire de cette première approche est de diminuer la perte de biosphère tropicale qui constitue une macro-source d'émissions de CO₂ dans le cycle planétaire du carbone.

1.1 Une supervision pantropicale

1.1.1 UN COMPOSANT DU CYCLE DU CARBONE

Ce sont ici principalement les propositions du Centre Commun de Recherche de la Commission Européenne (Joint Research Center, JRC) que nous allons analyser. Elles reposent sur la possibilité de surveiller les forêts grâce à l'imagerie satellite, technique dont le centre est expert¹. Décrites dans un ensemble d'articles académiques parus entre

¹ Les auteurs de la proposition sont associés à l'unité Climat et Ressources Forestières de l'Institut pour l'Environnement et la Durabilité du JRC.

2006 et 2012, elles ont été présentées à l'occasion de *side events* en marge des négociations ou lors de *workshops* méthodologiques organisés par le processus décisionnel international¹. La mesure privilégiée par ces suggestions est pantropicale – recouvrant l'ensemble des territoires boisés tropicaux – car ce qui intéresse ses promoteurs est la contribution de ce compartiment carbone aux émissions mondiales de CO₂. Afin de comprendre ce souci pour l'atmosphère qui appelle un traitement global du problème de la déforestation, il nous faut évoquer brièvement l'évolution des travaux du JRC. Pour cela nous allons partir d'un article paru dans le journal scientifique *Science* en 2002 intitulé « Détermination des taux de déforestation des forêts tropicales humides mondiales »². L'un de ses auteurs par exemple, Frédéric Achard, signe depuis toutes les propositions du centre de recherche relatives à REDD+ et participe activement à la réflexion sur les aspects méthodologiques initiés par les négociations.

Les taux de déforestation produits par le centre de calcul en 2002 sont le résultat d'un programme de recherche amorcé dans les années 1990 et composé de plusieurs opérations successives traduisant progressivement l'ensemble des forêts tropicales en quelques chiffres³. La première de ces étapes est la représentation cartographique de la végétation des trois bassins forestiers tropicaux (Amazonie, Bassin du Congo et Asie du Sud Est) grâce aux données de satellites qui enregistrent des informations sur l'intégralité de la surface terrestre⁴. C'est la capacité des forêts à réfléchir le

¹ Les trois principaux articles exposant les suggestions du JRC sont Danilo Mollicone, Frédéric Achard, Sandro Federici, *et al.*, 2007, « An incentive mechanism for reducing emissions from conversion of intact and non-intact forests », *Climatic Change*, 4, 83, p. 477-493, Giacomo Grassi, Suvi Monni, Sandro Federici, *et al.*, 2008, « Applying the conservativeness principle to REDD to deal with the uncertainties of the estimates », *Environmental Research Letters*, 3, 035005 et Michael Bucki, Dieter Cuypers, Philippe Mayaux, *et al.*, 2012, « Assessing REDD+ performance of countries with low monitoring capacities: the matrix approach », *Environmental Research Letters*, 1, 7, 014031.

² Frédéric Achard, Hugh D. Eva, Hans-Jürgen Stibig, *et al.*, 2002, « Determination of deforestation rates of the world's humid tropical forests », *Science*, 5583, 297, p. 999-1002, , Frédéric Achard, Hugh D. Eva, Philippe Mayaux, *et al.*, 2004, « Improved estimates of net carbon emissions from land cover change in the tropics for the 1990s », *Global Biogeochemical Cycles*, 18, 2.

³ La succession des projets du JRC est désignée par l'acronyme TREES (I, II et III). Pour un bref aperçu des différentes phases Frédéric Achard, Hans-Jürgen Stibig, Hugh D. Eva, *et al.*, 2002, « Tropical forest cover monitoring in the humid tropics-TREES project », *Tropical Ecology*, 43(1), p. 9-20, et Philippe Mayaux, Peter Holmgren, Frédéric Achard, *et al.*, 2005, « Tropical forest cover change in the 1990s and options for future monitoring », *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 360, 1454, p. 373-384.

⁴ Les données sont issues des Advanced Very High Resolution Radiometer (AVHRR) embarqués sur plusieurs satellites de la US National Oceanic and Atmospheric Administration.

rayonnement solaire dans l'infrarouge qui les rend visibles aux yeux de l'instrument récepteur. Les produits de ce travail sont des cartes statiques obtenues à l'aide d'images dont la résolution est de un kilomètre, ce qui signifie qu'un kilomètre carré de paysage est la plus petite surface détectable par le satellite. Cette surface correspond alors sur l'image à un pixel c'est-à-dire une valeur – couleur – homogène. Mais, comme la déforestation est une activité dynamique et qui se manifeste à une échelle inférieure, l'équipe procède à une seconde opération : un travail de localisation des sites où la déforestation est la plus probable. Pour estimer la perte de couvert forestier entre deux dates, les chercheurs recourent alors à d'autres images de meilleure résolution. Cartographier l'intégralité des forêts avec ces dernières aurait été trop long et coûteux. Le traitement des données additionnelles, troisième opération, est réservé aux sites où le risque de déforestation est le plus élevé. Cette chaîne de médiations permet au JRC de publier en 2002 des taux annuels moyens de perte de forêts dans les années 1990¹. L'étude comporte alors une dernière transformation. Aidés d'autres travaux de recherche, les auteurs attribuent une certaine teneur en carbone à un hectare de forêts (en fonction du type de végétation) et traduisent les différents taux en tonnes de carbone émis.

Les recherches du JRC dans les années 1990 et au début des années 2000 tentent d'améliorer l'analyse de la contribution des forêts tropicales au changement climatique. Cet objectif est partagé par d'autres centres de recherche et, au mois d'octobre 2002, la revue scientifique PNAS publie des résultats alternatifs présentés par un réseau de scientifiques américains². Bien que les deux projets emploient la télédétection satellitaire, leurs méthodes et leurs résultats diffèrent. L'équipe américaine financée par la National Aeronautics and Space Administration (NASA) calcule sur l'intégralité des tropiques en utilisant des images dont la résolution est moins bonne (huit kilomètres) collectées pour quatre dates (1982, 1988, 1992, 1999). Là où le JRC ne produisait qu'une seule carte globale et étudiait ensuite la déforestation sur des sites à risque, le projet américain en élabore quatre. Quand le premier construisait une classification de la végétation, le second recourt à un algorithme d'interprétation des pixels de faible résolution qui définit deux états possibles, forêt ou non forêt. Le JRC et le projet américain participent à un effort collectif de quantification des émissions forestières de CO₂. Les deux articles désignent le GIEC comme le principal destinataire de leurs

¹ Entre 1990 et 1997, ce taux s'élève à de 0,43% ce qui correspond environ à 6 millions d'hectares déboisés ou dégradés. F. Achard, H.D. Eva, H.-J. Stibig, *et al.*, « Determination of deforestation rates... », art. cit.

² Ruth S. DeFries, Richard A. Houghton, Matthews C. Hansen, *et al.*, 2002, « Carbon emissions from tropical deforestation and regrowth based on satellite observations for the 1980s and 1990s », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 99, 22, p. 14256-14261.

travaux. Pour rédiger ses rapports qui paraissent tous les 6 ans environ, le groupe d'experts effectue une revue de la littérature académique. Il s'intéresse aux exercices de quantification des émissions attribuables aux forêts tropicales dans le cadre de son examen des différentes sources de gaz à effet de serre. Dans le rapport le plus récent au moment de la parution des deux articles, en 2000, le GIEC qualifie de très élevée l'incertitude des estimations de la déforestation tropicale¹. Les résultats de 2002 visent, par conséquent, à proposer des valeurs de meilleure qualité.

En se faisant une réponse à l'état de l'art du GIEC, ces spécialistes de l'imagerie satellite inscrivent leurs analyses dans une certaine problématisation du monde où les forêts tropicales font partie de la biosphère en interaction avec d'autres entités naturelles². Les articles cités par le groupe d'experts en 2000 sont principalement l'œuvre d'un auteur : Richard Houghton du Woods Hole Research Center, un institut de recherche américain³. Tandis que le JRC et le réseau financé par la NASA mesurent avant tout les forêts tropicales, Houghton est un modélisateur qui cherche à quantifier la contribution au cycle du carbone des changements d'usage des terres. Son objet empirique est le budget carbone défini comme l'équilibre des échanges de l'élément chimique, gains et pertes, entre les trois macro-compartiments que sont le sol et le sous sol, les océans et l'atmosphère (figure 1). Selon cette description comptable, les émissions – des énergies fossiles et du déboisement – égalisent les stocks – le puits terrestre et la concentration atmosphérique et océanique. Depuis le début des années 1990, Houghton tente d'affiner la valeur des deux grandeurs en ce qui concerne la biosphère. Parce qu'il a besoin de données sur une longue échelle de temps, plusieurs décennies, ses estimations des taux de déboisement – érigés en référence par le GIEC dans son rapport de 2000 – proviennent de la FAO qui, depuis les années 1950, publie régulièrement une évaluation globale où les administrations nationales communiquent une série de chiffres relatifs à leurs forêts.

¹ Dans le chapitre 1, nous avons évoqué l'incertitude qui entoure la contribution des forêts tropicales à l'augmentation de la concentration atmosphérique de gaz à effet de serre au milieu des années 1990. Quelques années plus tard, elle perdure. R.T. Watson, I.R. Noble, B. Bolin, *et al.*, « Land Use, Land-use Change and Forestry », , p. 4 (Summary for policy-makers).

² Sur la transformation de la nature, et notamment des forêts, en biosphère par la recherche scientifique et des transformations institutionnelles, voir C. Kwa, « Local Ecologies and Global Science », art. cit.

³ Richard A. Houghton, 1999, « The annual net flux of carbon to the atmosphere from changes in land use 1850-1990* », *Tellus B*, 51, 2, p. 298-313. Notons que Houghton co-signe l'article de PNAS de 2002.

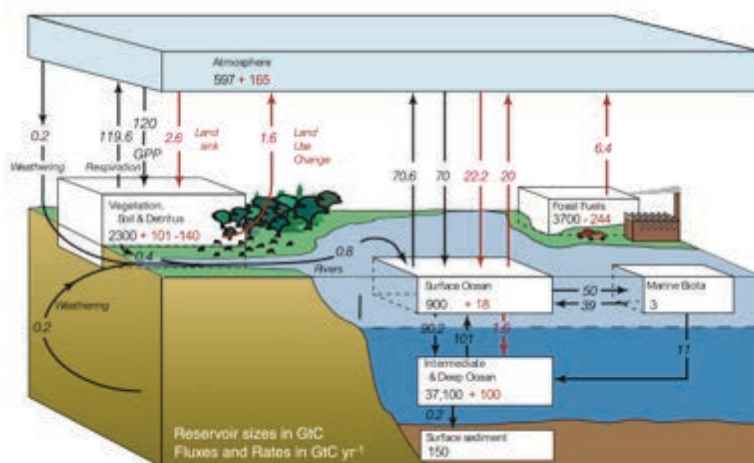


Figure 1 : Représentation schématique du cycle du carbone¹

Chaque méthode d'investigation évoquée jusqu'ici produit sa propre valeur de la contribution des forêts tropicales aux émissions mondiales de CO₂. Au milieu des années 2000, leurs auteurs se posent la question de la comparabilité des résultats et forment temporairement un « collectif de précision ». Nous empruntons le terme à Alexandre Mallard lorsqu'il décrit la campagne d'inter-comparaison des mesures de la qualité de l'air rassemblant plusieurs équipes de recherche². En l'absence de standard, elle sert à créer de la comparabilité en testant différents instruments lors d'une situation expérimentale commune. La construction d'un tel collectif autour de la mesure du couvert forestier tropical prend la forme d'une discussion dans une publication en 2006³. La situation expérimentale partagée se traduit en un même objet de recherche total, la biosphère tropicale, et les expériences à comparer ont été menées indépendamment sur plusieurs années. Elles sont contrastées non pas sur une base journalière, comme dans le cas décrit par Mallard, mais dans l'espace que constitue l'article scientifique où Frédéric Achard pour le JRC, Ruth DeFries pour le projet de la NASA et Richard Houghton du WRCH débattent des méthodes utilisées. Les membres de ce collectif de précision partagent une même vision des forêts tropicales. Elles sont

¹ Kenneth L. Denman, Guy Brasseur, Amnat Chidthaisong, *et al.*, 2007, « Chapter 7 : Couplings Between Changes in the Climate System and Biogeochemistry », dans Susan Solomon, Dahe Qin, Martin Manning, *et al.* (dir.), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 499-587, p. 515.

² A. Mallard, « Compare, standardize... », art. cit.

³ Il y a peut-être eu d'autres événements dont nous n'avons pas connaissance, Navin Ramankutty, Holly K. Gibbs, Frédéric Achard, *et al.*, 2007, « Challenges to estimating carbon emissions from tropical deforestation », *Global Change Biology*, 13, 1, p. 51-66. Voir aussi une réflexion similaire menée par Houghton seul, Richard A. Houghton, 2003, « Why are estimates of the terrestrial carbon balance so different? », *Global change biology*, 9, 4, p. 500-509.

un des compartiments à comptabiliser dans le budget carbone afin d'améliorer les connaissances sur le climat. Ils tentent de localiser les raisons des divergences entre leurs mesures en rendant visible la construction des faits. Comme presque tout diffère – des données sur le couvert forestier à la modélisation du carbone – les causes identifiées sont multiples et l'article laisse coexister les différentes descriptions. Elles sont toutes discutées par le GIEC dans son 4^{ième} rapport d'évaluation publié en 2007¹. En combinant les résultats, le groupe émet un nouvel avis sur la question qui contribue à asseoir le statut de la déforestation tropicale en tant que problème pertinent pour les négociations climatiques puisqu'il indique que dans les années 1990 les forêts auraient émis environ 20 % des émissions totales.

1.1.2 ENCOURAGER LA PARTICIPATION DE TOUS ET S'ASSURER D'UN EFFET GLOBAL

Les forêts tropicales comme acteur du cycle du carbone constituent l'objet principal des investigations scientifiques du JRC depuis les années 1990. Ses propositions à propos des règles en matière de REDD+ prennent par conséquent appui sur la capacité des satellites à suivre l'évolution de tout le couvert forestier tropical et les modalités de la coordination par l'incitation suggérée visent à assurer une baisse mondiale et quantifiable de la déforestation et par extension de ses émissions. Alors que le déboisement vient tout juste d'être qualifié de sujet potentiel des négociations, le centre propose dès 2006 une « comptabilité globale » où les pays utiliseraient un même jeu de données et où la redistribution serait supervisée par des experts². Vouée à rester utopique, cette suggestion déploie néanmoins clairement ce souci pour l'atmosphère, présent dans toutes les prises de position ultérieures du JRC.

La comptabilité globale propose de faire apparaître le sort très variable subi par les forêts en fonctions des pays en classant ces derniers en deux catégories : ceux qui ont un faible taux de déforestation historique et ceux qui en ont un élevé³. Le protocole prévoit deux modes de rémunération. Les premiers obtiendraient une récompense en maintenant leur déforestation en deçà d'un seuil et le montant serait équivalent à la différence entre la valeur du seuil et celle du taux actuel de déboisement. Les seconds seraient payés en fonction de la diminution de leur taux de déforestation par rapport à

¹ K.L. Denman, G. Brasseur, A. Chidthaisong, *et al.*, « Chapter 7 : Couplings Between Changes... », p. 518 (table 7.2).

² D. Mollicone, F. Achard, S. Federici, *et al.*, « An incentive mechanism... », art. cit.

³ *Ibid.*

sa valeur historique. Le système semble dire que, puisque tous les gouvernements n'ont pas exploité avec la même intensité leurs ressources forestières, il ne serait pas juste d'attendre de tous les mêmes efforts de réduction. Mais, à ce principe de justice qui fait compter le passé, les chercheurs du JRC articulent une autre justification, plus importante pour eux. Si les réductions d'émissions étaient comptabilisées en soustrayant un taux national actuel à un taux passé, les pays ayant un faible taux historique n'auraient que peu d'intérêt à fournir un effort. Ils risqueraient même « d'importer la déforestation » de ceux qui seraient plus sensibles à l'incitation¹. La diminution de la perte de couvert forestier dans les frontières d'un pays ne serait alors que le résultat d'un déplacement géographique de la déforestation. Le déboisement est appréhendé comme un phénomène qui ne respecte pas les frontières nationales et répond à une sorte de besoin globalisé en bois ou en produits agricoles. Afin d'éviter ces fuites internationales et de générer un bénéfice quantifiable au sein du cycle terrestre du carbone, le système incitatif, tel qu'il est envisagé par ces spécialistes de la télédétection, verserait les rémunérations à condition que le taux mondial de déforestation ait été réduit par rapport à sa valeur historique. Les financements seraient distribués uniquement si une amélioration de l'état des forêts dans leur totalité est quantitativement perceptible.

Nous avons dit de la comptabilité globale qu'elle n'a pas eu d'écho. Le JRC conseille la Commission Européenne, mais sa suggestion n'est pas portée telle quelle par l'Union Européenne dans les négociations². Etant donné que les décisions de 2009 et 2010, qui esquissent des règles en matière de REDD+, chargent chaque pays de se doter d'un équipement métrologique sans privilégier de méthodes, ni de jeux de données, l'idée d'un protocole centralisé semble obsolète³. Toutefois, certains de ses chercheurs interviennent régulièrement dans les événements associés aux négociations pour continuer à promouvoir le suivi pantropical⁴. Il permettrait, en effet, de s'assurer que le système incitatif produise un effet global à la fois en le mesurant et en procurant à tous

¹ *Ibid.*, p. 482. Sur les débats à propos des fuites, lorsque la conservation forestière fut exclue du Mécanisme pour un Développement Propre, voir le chapitre 1.

² Sur la construction d'une parole européenne dans les négociations, voir le chapitre 6.

³ Voir le chapitre 1.

⁴ En décembre 2011, Achard assistait aux négociations climatiques (notes de terrain, Durban, décembre 2011). Nous inférons la constance de sa participation par les dires de l'experte de la FAO qui conseille la RDC, ainsi que par diverses traces de sa présence lors de *side events* et de workshop organisés en relation avec le processus décisionnel. Par ailleurs, les arguments en faveur de la vision pantropicale que nous exposons ici sont mobilisés dans plusieurs publications : Frédéric Achard, Ruth DeFries, Hugh Eva, *et al.*, 2007 « Pan-tropical monitoring of deforestation » *Environmental Research Letters*, 2(4), 045022, et Frédéric Achard, Hans-Jürgen Stibig, Hugh D. Eva, *et al.*, 2010, « Estimating tropical deforestation from Earth observation data », *Carbon Management*, 1, 2, p. 271-287.

les pays en développement un moyen de suivre leurs forêts et donc d'être incités à réduire leur déboisement. La collaboration entamée par le JRC avec la FAO pour améliorer son exercice décennal d'évaluation globale de l'usage des terres invite à penser que le centre européen voit dans l'agence onusienne un acteur politiquement légitime pour effectuer une telle supervision de la biosphère¹. Les enquêtes de 1990 puis de 2000 de l'organisation internationale recouraient déjà à l'imagerie satellite en complément des données, principalement commerciales, transmises par les administrations forestières. Le partenariat avec le centre de calcul européen entend augmenter la crédibilité scientifique de l'exercice et les résultats de l'étude, largement rendus publics en particulier lors des négociations à Durban en 2011, sont effectivement salués².

La méthode d'investigation du nouvel inventaire mondial des forêts présente un avantage sur lequel insistent particulièrement ses promoteurs. Elle est capable de se décliner pays par pays, procurant ainsi potentiellement à tous un moyen de suivre ses forêts. Alors que la FAO effectuait un échantillonnage stratifié comme le JRC dans les années 1990 – en identifiant des zones à risque étudiées plus en détail avec peu d'images satellites – la nouvelle évaluation est « une enquête systématique et exhaustive »³. La méthode est exhaustive en ce qu'elle quadrille l'intégralité de la surface terrestre. Une grille est utilisée comme échantillonnage et, à chaque nœud, des images de 30 mètres de résolution sont recueillies pour une surface de 10 kilomètres sur 10 kilomètres centrée autour des coordonnées du nœud. Les données sont fournies par le Global Land Survey, un système d'archivage et de prétraitement des informations

¹ Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, 2009, *Enquête par télédétection. Evaluation des Ressources Forestières mondiales 2010. Objectifs, données, méthodes et approches*, Document de travail n°155, Rome, décembre 2009. Dans ses recommandations de 2006, le GIEC fait de la FAO la source d'information à privilégier pour la prise en compte des activités forestières dans les inventaires de gaz à effet de serre. Harald Aalde, Patrick Gonzalez, Michael Gytarsky, *et al.*, 2006, « Chapter 4 : Forest land », dans Simon Eggleston, Leandro Buendia, Kyoko Miwa, *et al.*, 2006 *IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventory. Volume 4 : Agriculture, Forestry and Land Use*, Kanagawa, Institute for Global Environmental Strategies, p. 8.

² Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, 2012, *Global forest land-use change 1990-2005*, FAO Forestry paper, Rome. Richard Houghton utilise ces données actualisées pour contribuer à un projet collectif de modélisation du cycle du carbone en partenariat avec des experts de l'atmosphère et des océans. Les scientifiques relèvent la nette amélioration de la qualité des informations sur les forêts tropicales. Corinne Le Quéré, Robert J. Andres, Thomas Boden, *et al.*, 2012, « The global carbon budget 1959-2011 », *Earth System Science Data Discussions*, 5(2), p. 1107-1157. Sur la valeur scientifique contestée des enquêtes précédentes de la FAO, Alan Grainger, 2008, « Difficulties in tracking the long-term global trend in tropical forest area » *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 105, 2, p. 818-823.

³ FAO, « Enquête par télédétection », *doc. cit.*, p. vi.

générées par le programme satellite Landsat de la NASA. Il propose un jeu de données global pour les années 1990, 2000 et 2005¹. Quand les évaluations de la FAO de 1990 et 2000 comptaient une centaine d'images à traiter issues de la même base de données, celle de 2010 en comporte plus de 10 000 (figure 2). Les scientifiques du JRC expliquent, par ailleurs, que la grille peut être localement « intensifiée »². Pour quantifier la déforestation à l'échelle d'un pays, un maillage plus fin pourrait être superposé et des images additionnelles collectées afin d'améliorer la fiabilité des estimations. L'option prise permet donc la fragmentation des calculs, pays par pays, ce que ne pouvait offrir l'échantillonnage stratifié puisque seuls des lieux précis, les *hot spots* de déforestation, inégalement répartis par rapport au découpage géopolitique, faisaient l'objet d'une investigation poussée.

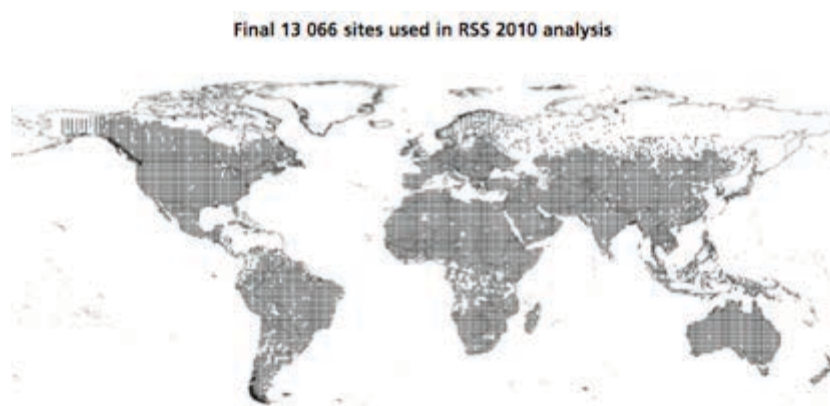


Figure 2 : La grille d'échantillonnage utilisée par la FAO et le JRC³

La publication en 2012 de l'enquête de la FAO en collaboration avec le JRC souligne l'instauration d'un double réseau globalisé et globalisant destiné à durer composé de la grille d'étude, qui pourra servir à collecter de nouvelles données, et de l'ensemble des experts nationaux ayant participé à l'exercice. En effet, les scientifiques du centre de calcul européen et les représentants de l'agence onusienne n'ont pas effectué seuls le travail cartographique. Représenter les forêts à partir de données satellitaires requiert un « jugement exercé » et des partenaires locaux, habitués à cartographier leurs régions, ont été mobilisés⁴. A l'instar des experts étudiés par Grégoire Mallard qui tentent, dans les années 1950 aux Etats Unis, de se constituer comme le point de passage obligé

¹ Voir : <http://glcf.umd.edu/data/gls/>, page consultée le 13 juin 2014.

² L'argument est développé dans un article qui raconte le partenariat entre la FAO et le JRC, F. Achard, H.-J. Stibig, H.D. Eva, *et al.*, « Estimating tropical deforestation... », art. cit., p. 278.

³ FAO, « Global forest land-use change 1990-2005 », *op. cit.*, p. 11.

⁴ Nous empruntons le terme à L. Daston, P. Galison, « Objectivité », *op. cit.*

concernant le dossier de la prolifération du nucléaire, le JRC essaie d'instaurer une sorte de « gouvernementalité scientifique »¹. Sa collaboration avec la FAO tend à effacer derrière la vision satellitaire et statistique la parole administrative qui jusqu'ici procurait les principales données publiées par l'investigation. La configuration forêts nationales – enquête administrative – Etat-nation laisse place à l'assemblage biosphère – vision pantropicale – organisation internationale, où les experts jouent un rôle essentiel². Le renforcement scientifique de la FAO par le JRC tend à encourager l'institutionnalisation d'une supervision indépendante des pays en développement, mais qui leur offrirait une méthode de mesure de leurs forêts. Pour ceux qui lui préféreraient leur propre système de suivi, elle assurerait la vérification que les incitations déboursées dans le cadre des règles en matière de REDD+ engendrent bien une amélioration de l'état de la biosphère et par conséquent une diminution de sa contribution aux émissions mondiales de CO₂.

1.2 Rendre visible l'incertitude des calculs pour la neutraliser

1.2.1 NOTER LES PAYS EN FONCTION DE LEURS CAPACITES METROLOGIQUES

Outre vanter les qualités de la supervision pantropicale, les chercheurs du JRC ont émis d'autres propositions à l'attention du processus décisionnel sur REDD+. Introduit en 2008, puis de nouveau à la fin de l'année 2011 lors de la session à Durban, le « facteur » ou « principe de conservativité » est l'une d'entre elles. Il invite à repenser les exigences de précision du système incitatif en fonction des disparités de ce qui est appelé « capacités métrologiques » au sein des pays concernés. Pour cela, il simplifie l'opération de conversion des surfaces boisées mesurées en quantité de carbone, la métrique pertinente dans les négociations sur le climat où la tonne de CO₂ reste la référence comptable³.

L'imagerie satellite permet de rendre visible et quantifiable la déforestation en comparant les surfaces forestières à une date donnée à celles qui le sont restées à une date ultérieure. Traduire cette grandeur en perte ou gain de carbone requiert une

¹ Grégoire Mallard, 2006, « Quand l'expertise se heurte au pouvoir souverain: La nation américaine face à la prolifération nucléaire, 1945-1953 », *Sociologie du travail*, 48, 3, p. 367-389.

² Le rapport publiant les résultats de l'enquête par télédétection souligne les divergences entre les valeurs produites grâce aux satellites et celles communiqué par les gouvernements, notamment ceux des pays du continent africain, FAO, « Global forest land-use change 1990-2005 », doc. cit., p. 22-24.

³ Voir les chapitres 1 et 2. Ce point est explicite dans le Protocole de Kyoto et ses instruments dont le Mécanisme pour un Développement Propre.

transformation supplémentaire. Lorsqu'il amorce en 2009 l'esquisse des instructions méthodologiques à propos de REDD+, le décideur collectif s'en remet au GIEC pour fournir les recommandations sur cette opération¹. Le groupe d'experts décompose l'estimation des émissions associées à la déforestation en deux temps. Des « données d'activités » sont d'abord calculées en termes de pertes ou gains de superficie forestière, puis elles sont multipliées par un « facteur d'émission » qui représente la quantité de carbone d'un hectare de la forêt concernée². Les directives précisent que la quantification du carbone peut être menée selon trois « niveaux de certitude »³. Le premier niveau utilise des « données d'activités à des échelles spatiales grossières » et les « facteurs d'émission par défaut ». Ces derniers attribuent à chaque grand biome (tropical, tempéré, boréal) une valeur de carbone par hectare. Le GIEC produit ces données conventionnelles à l'issue d'une compilation de travaux et d'une série de jugements qualitatifs⁴. L'incertitude des estimations est grande. Le second niveau de certitude utilise « des facteurs d'émissions définies par [et pour] le pays » et des « données d'activité à une résolution plus élevée »⁵. La précision des facteurs d'émissions et du résultat est meilleure puisque les valeurs employées sont produites à l'échelle du territoire national, étant donné la composition singulière de ses forêts. Le dernier niveau, enfin, utilise des « systèmes de mesures d'inventaires [...], répétés dans le temps, axés sur des données d'activités à résolution élevée ». Ce troisième degré de certitude, le plus élevé, tend à représenter le plus fidèlement possible le stock de carbone d'une forêt. Il requiert la tenue régulière d'un inventaire forestier national, prenant appui sur un réseau dense de placettes de mesure, complété par un suivi attentif des forêts et prenant en compte d'autres compartiments de carbone que les arbres. En faisant référence à ces directives dans leur décision de 2009, les négociateurs font du degré de certitude le plus élevé le standard à atteindre pour quantifier les émissions liées à la déforestation tropicale et ensuite calculer leur réduction⁶.

¹ Nations Unies, « Decision 4/CP.15 : Methodological guidance... », doc. cit., p12-13, et Gert-Jan Nabuurs, Nijavalli H. Ravindranath, Keith Paustian, *et al.*, 2003, « Chapter 3 :LUCF Sector Good Practice Guidance », dans Jim Penman, Michael Gytarsky, Taka Hiraishi, *et al.* (dir.), 2003, *Good practice guidance for land use, land-use change and forestry*, Kanagawa, IPCC National Greenhouse Gas Inventories Programme, Institute for Global Environmental Strategies.

² *Ibid.*, p. 16.

³ *Ibid.*, p. 17.

⁴ Cette remarque est développée dans Holly K. Gibbs, Sandra Brown, John O. Niles *et al.*, 2007, « Monitoring and estimating tropical forest carbon stocks: making REDD a reality », *Environmental Research Letters*, 2, 4, 045023.

⁵ G.-J. Nabuurs, N.H. Ravindranath, K. Paustian, « Chapter 3 :LUCF Sector... », *op. cit.*, p. 17.

⁶ Cette seconde étape requiert un instrument dont nous ne parlerons pas dans cette section, un niveau de référence par rapport auquel comparer les émissions mesurées.

Cependant, à la même période, paraît une évaluation des « compétences nationales des pays tropicaux non Annexe 1 en matières de suivi des forêts », qui met à l'épreuve une telle exigence de précision¹. Menée par un spécialiste de la télédétection de l'université de Wageningen aux Pays Bas, sur un financement du gouvernement norvégien, l'étude montre visuellement l'inégale répartition des « capacités » de suivi du couvert forestier et de son stock de carbone entre les 99 pays en développement potentiellement concernés par REDD+ (voir figure 3). Intéressé par l'évaluation, le Centre de Recherche Forestière Internationale (CIFOR) intègre l'exercice dans un large projet comparatif². Le CIFOR fait partie d'un réseau de recherche international financé par l'aide publique au développement³. Basé en Indonésie, le CIFOR se consacre aux forêts tropicales. Depuis 2007, date à laquelle la déforestation devient objet de négociations, il effectue un important travail d'analyse sur le sujet⁴. Bien qu'il ne soit qu'un observateur accrédité des négociations, son expertise est écoutée. Le centre organise à chaque session des *side events* où il est courant de rencontrer des négociateurs. En devenant une initiative du CIFOR, l'évaluation des capacités métrologiques bénéficie de la renommée dont jouit l'institution internationale et lors des négociations en décembre 2011 à Durban le sujet est incontournable.

¹ Martin Herold, 2009, An assesement of national forest monitoring capabilities in tropical non-Annex 1 countries : Recommendation for capacity building, The prince's Rainforests Project and the Government of Norway, Final report, 8 juillet 2009.

² Side event « testing methodologies », Durban, 30 novembre 2011. La version actualisée de l'évaluation est : Erika Rominj, Martin Herold, Lammert Kooistra, *et al.*, 2012, « Assessing capacities for non-Annex 1 countries for national forest monitoring in the context of REDD+ », *Environmental Science & Policy*, 19-20, p. 33-48.

³ Le réseau s'appelle le Groupe Consultatif pour la Recherche Internationale Agricole (CGIAR). Le CIFOR est l'une des institutions créées au début des années 1990 pour renforcer la recherche globale sur les forêts, voir James Fairhead, Melissa Leach, 2003, *Science, society and power: environmental knowledge and policy in West Africa and the Caribbean*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 34.

⁴ Entres autres, Arild Angelsen (dir.), 2008, *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, Bogor, Center for International Forestry Research, Arild Angelsen, Maria Brockhaus, Markku Kanninen, *et al.* (dir), 2009, *Realising REDD+: National strategy and policy options*, Bogor Center for International Forestry Research, Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William D. Sunderlin, *et al.* (dir.), 2012, *Analysing REDD+: Challenges and choices*, Bogor Center for International Forestry Research

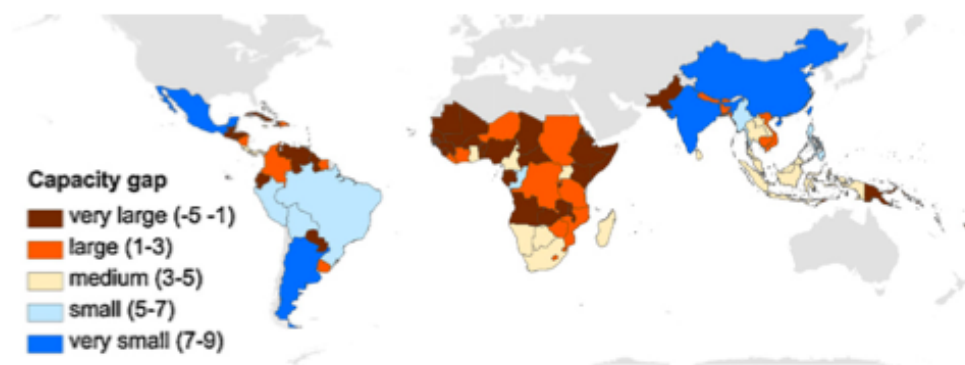


Figure 3 : Cartographie des capacités métrologiques des pays concernés par REDD+¹

L'exercice de notation et de classement des pays en fonction de leur compétence métrologique dessine un ordre mondial original, à l'instar de l'émergence du calcul des revenus nationaux dans les années 1950 documentée par Daniel Speich². Notons que, dans les deux cas, l'Etat-nation est érigé en unité pertinente du système de visualisation des différences. Si, selon Speich, la notion de revenu national et l'adoption massive de son calcul ont encouragé l'émergence de l'aide au développement et de ses interventions à destination des Etats aux revenus les plus faibles, l'évaluation des capacités de mesure semble appeler des initiatives venant combler les déficits techniques en vue d'atteindre les attentes de précision que semble avoir formulé le décideur collectif sans toutefois en avoir fait des obligations. Tandis que la République Centrafricaine présente d'importantes lacunes, de même que nombre de ses voisins du continent africain, il ne semble manquer que très peu de « capacités » au Mexique³. Le Brésil n'affiche lui qu'un bon score. Depuis des années, son administration estime annuellement le taux de déforestation du bassin amazonien hébergé par le pays. Elle emploie de surcroît un système d'alerte en temps réel indiquant des déboisements illégaux⁴. Selon l'évaluation son score est bon – et non très bon – en raison de l'absence de capacités concernant la mesure du carbone. Un réseau de placettes sur le territoire existe, mais la dernière fois qu'une équipe s'y est rendue remonte aux années 1970⁵. Il

¹ E. Rominj, M. Herold, L. Kooistra, *et al.*, « Assessing capacities for non-Annex 1 countries... », art. cit., p. 39.

² Daniel Speich, 2011, « The use of global abstractions: National income accounting in the period of imperial decline », *Journal of Global History*, 6, 1, p. 7-28.

³ E. Rominj, M. Herold, L. Kooistra, *et al.*, « Assessing capacities for non-Annex 1 countries... », art. cit.

⁴ Sur le suivi des forêts brésiliennes, F. Achard, H.-J. Stibig, H.D. Eva, *et al.*, « Estimating tropical deforestation... », art. cit., p. 280. Sur le système de détection des infractions Raoni Rajao, Theo Vurdubakis, 2013, « On the pragmatics of inscription : Detecting deforestation in the Brazilian Amazon », *Theory Culture Society*, 30, 4, p. 151-177.

⁵ M. Herold, « An assesement of national forest monitoring... », doc. cit., p. 32.

manque donc au pays un inventaire forestier récent pour faire partie du groupe très restreint – ils ne sont que quatre – de pays à faible manque de compétence.

Dans l'évaluation, les « capacités » ou « défis » sont tous technico-géographiques. La catégorie « défis liés au processus REDD+ » aurait pu recouvrir des critères tentant de décrire l'état des administrations forestières, leurs ressources humaines et financières. Mais la catégorie est subdivisée en indicateurs tels que la fréquence des feux de brousse et la proportion de tourbières. L'exercice technicise les problèmes au sens où l'entend Timothy Mitchell dans le cas des interventions de l'aide américaine principalement sur l'Égypte, son agriculture et son économie¹. Le manque de compétences nationales pour suivre l'évolution des forêts n'est pas imputé à d'éventuels dysfonctionnements politiques mais à des caractéristiques physiques du territoire et à l'absence d'instrumentation technologique. Par ce dispositif d'enquête quelques experts instaurent sur papier un ordre international et réduisent l'incitation à diminuer les émissions liées à la perte de couvert forestier à une question de techniques de mesure. Présenté dans une des publications du CIFOR destinées à encourager le débat sur REDD+, le facteur de conservativité du JRC que nous allons maintenant examiner est une réponse à ce cadrage du problème². Étant donné que les 49 pays à avoir de très importantes lacunes n'auraient d'autres choix dans l'immédiat que de recourir au niveau de certitude le plus faible du GIEC, le JRC leur propose une façon de rendre ces calculs acceptables et monnayables³.

1.2.2 NEUTRALISER L'INCERTITUDE

Atténuer les exigences de précision dans le calcul privilégierait un élargissement de la participation à l'effort de réduction de la déforestation. Bien que les résultats en termes de carbone ne représenteraient alors que de grossières tendances, un effet global de diminution de la perte de biosphère serait encouragé. Le thème de l'incertitude scientifique est omniprésent au sein de l'expertise scientifique mobilisée par le

¹ T. Mitchell, « Rule of experts », *op. cit.*

² Sandro Federici, Giacomo Grassi, Frédéric Achard, 2012, « Implementing the conservativeness principle in accounting for REDD+ Under the UNFCCC », dans Brice Mora, Martin Herold, Veronique De Sy, *et al.*, (dir.), *Capacity development in national forest monitoring. Experiences and progress for REDD+*, Bogor, Center for International Forestry Research, p. 71-76.

³ E. Rominj, M. Herold, L. Kooistra, *et al.*, « Assessing capacities for non-Annex 1 countries... ». art. cit., et Louis Verchot, Anitha Kamalakumari, Erika Rominj, *et al.*, 2012, « Emissions factors. Converting land use change to CO₂ estimates », dans Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William D. Sunderlin, *et al.* (dir.), *Analysing REDD+. Challenges and choices*, Bogor, Center for International Forestry Research, p. 261-278, p. 267, 269, 271.

processus décisionnel sur le changement climatique¹. Le principe de conservativité proposé par le JRC est une procédure originale de traitement du phénomène qui consiste à faire avec l'incertitude en la neutralisant.

Le principe de conservativité fonctionne de la manière suivante. Pour chaque valeur par défaut et en fonction d'une série de critères relatifs au pays concerné par l'estimation (type de forêts, d'activités forestières, etc.), des taux d'escompte – les fameux facteurs de conservativité – seraient appliqués aux calculs. Identifiée, l'incertitude est neutralisée afin que le résultat ne surestime pas le stock de carbone sur pied. L'idée est initialement proposée en 2008². La parution de l'enquête du CIFOR et la publicité qui en est faite contribuent à rendre le problème des capacités métrologiques indéniables et la suggestion pertinente. A un *side event* des négociations de Durban en 2011, le JRC présente un article en cours de parution qui remet au goût du jour le principe de conservativité³. L'audience est composée de représentants d'organisations internationales comme la FAO, de militants d'ONG environnementales, mais aussi de négociateurs s'étant momentanément absentés des discussions interétatiques. Parmi ces derniers figurent deux membres de la délégation européenne eux-mêmes signataires de la proposition rendue publique. L'intervenant du JRC explique que, pour les inventaires de gaz à effet de serre que doivent fournir les pays industrialisés dans le cadre du Protocole de Kyoto, une opération similaire est pratiquée concernant les émissions forestières. Des experts jugent de l'incertitude des calculs et appliquent des taux d'escompte qui ont été au préalable « négociés et établis ». Il estime que « cette approche conceptuelle opère déjà dans le Protocole de Kyoto et pourrait être appliquée à REDD+ ». Le chercheur a une longue expérience des négociations car il est souvent mobilisé dans l'écriture des propositions formellement soumises par la délégation européenne⁴. Il cherche ici à montrer qu'étendre à la déforestation tropicale cette approche serait conforme au style réglementaire du décideur collectif.

¹ Simon Shackley et Brian Wynne analysent ainsi différents modes de « représentation de l'incertitude ». Simon Shackley, Brian Wynne, 1996, « Representing uncertainty in global climate change science and policy: Boundary-ordering devices and authority », *Science, Technology & Human Values*, 21, 3, p. 275-302.

² Giacomo Grassi, Suvi Monni, Sandro Federici, *et al.*, 2008, « Applying the conservativeness principle to REDD to deal with the uncertainties of the estimates », *Environmental Research Letters*, 3, 3, 5005.

³ Side event du JRC, Durban, 30 novembre 2011. L'article dont est tiré la présentation est M. Bucki, D. Cyupers, P. Mayaux, *et al.*, « Assessing REDD+ performance... », art. cit.

⁴ Discussion avec l'experte de la FAO aidant la préparation de la RDC, Durban, 30 novembre 2011.

Outre sa proximité avec des décisions internationales antérieures, le principe de conservativité offre d'autres avantages. L'escompte rend des résultats incertains acceptables, à la fois du point de vue de l'atmosphère et de celui de la rémunération, parce qu'il tend à sous estimer la performance. Le pouvoir de nuisance de l'incertitude qui serait de surestimer les bénéfices environnementaux est désamorcé et c'est en cela que le facteur est conservateur – une préoccupation constante au sein des négociations¹. Les quantités calculées seraient probablement en deçà des valeurs véritables et pourraient être rémunérées sans préjudice pour le climat. Sa seconde qualité est de rendre tous les pays en développement capables d'être incités à moindre coût. Les valeurs par défaut du GIEC sont librement accessibles, de même que des évaluations de la perte du couvert forestier mondiale. Econome, cette méthode de quantification du carbone prend appui sur des outils qui existent déjà et permettrait d'opérationnaliser rapidement le système incitatif. Ses promoteurs, qui réfléchissent dans un univers contraint matériellement et financièrement, proposent de faire avec l'inévitable disparité des compétences au lieu d'attendre qu'elle soit réduite. L'option séduit des acteurs comme l'experte de la FAO en charge, dans le cadre de la préparation à REDD+, d'équiper la RDC, un pays pour l'instant faiblement outillé².

Neutraliser les incertitudes, l'option avancée par le JRC n'est pas soutenue par tout le monde. Le CIFOR, qui se fait lieu de débat plutôt que partisan de suggestions arrêtées, offre à d'autres experts la possibilité de défendre une approche plus attendue: réduire l'incertitude. Sa publication présentant le principe de conservativité consacre un autre chapitre au Guyana qui fait l'objet d'une série d'investissements métrologiques depuis 2009³. Ces derniers visent, entre autres, à calculer des facteurs d'émissions propres aux pays et à la variété de ses forêts et à établir un inventaire forestier. Ces opérations sont possibles grâce à divers financements obtenus par ce petit pays d'Amérique du Sud. A l'instar de la RDC, le Guyana reçoit des subventions de la Banque Mondiale pour se préparer. L'établissement d'un système de mesure précis nécessite toutefois des sommes plus substantielles, procurées par le gouvernement norvégien. L'accord bilatéral

¹ Sur le sujet, voir les propos du consultant d'ONF International dans le chapitre 2 et ceux de l'experte de la FAO chargée des questions métrologique pour la préparation de la RDC dans le chapitre 3.

² La proposition de préparation de la RDC, par exemple, est floue sur l'origine des chiffres concernant la déforestation annoncés (un taux annuel moyen de 0,25%) mais le document mentionne la collaboration JRC-FAO comme l'une des références. RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 11, 80, 89-90.

³ Pradeepa Bholanath, Nasheta Dewnath, Jagdesh Singh, 2012, « Developing a monitoring, reporting and verification system in Guyana », dans Brice Mora, Martin Herold, Veronique De Sy, et al. (dir.), *Capacity development in national forest monitoring. Experiences and progress for REDD+*, Bogor, Center for Internationale Forestry Research, p. 71-76

conditionne le déboursement de larges paiements – au total 250 millions de dollars seront versés – au maintien d'un taux de déforestation national suffisamment bas et au déroulement d'une feuille de route jalonnée de réalisations techniques¹. Elles devraient réduire l'incertitude en matière de quantification du carbone grâce à des images satellite haute résolution, à la construction de placettes de mesure sur tout le territoire et à l'emploi d'équations allométriques appropriées². La mise en œuvre de ces défis métrologiques est déléguée à Winrock International. Lors des négociations à Durban, Sandra Brown l'une des scientifiques de cette organisation américaine présente les avancées techniques effectuées au Guyana. Cette spécialiste du carbone et des forêts, plusieurs fois experte pour le GIEC et très connue dans le milieu des personnes qui s'intéressent à REDD+, taxe le niveau de certitude le plus faible du GIEC de « peu robuste »³. Son intervention veut montrer qu'il est possible d'obtenir de meilleures estimations, même dans un cas comme le Guyana où « il n'y avait rien ».

Alors que le principe de conservativité propose de se passer des coûteux investissements nécessaires à l'établissement d'inventaires nationaux, les investissements métrologiques financés par les fonds norvégiens et réalisés par l'expertise américaine cherchent à obtenir une représentation fidèle du stock de carbone du Guyana en vue de quantifier avec précision ses gains et pertes. Etienne Benson met en scène un cas similaire de tension entre précision et obtention des mesures dans la construction d'un système satellitaire de collecte de données⁴. Quand les météorologistes veulent avoir un réseau dense de capteurs précis, les écologues cherchent avant tout à obtenir quelques mesures. Les instruments performants pour tracer la circulation atmosphérique ne conviennent pas à l'étude des déplacements animaliers car ils sont encombrants. Trop de précision corrélée à la lourdeur matérielle empêcherait l'obtention de la moindre information. Entre les deux disciplines, nous dit Benson, la « balance des priorités » diffère. Evoquer la contre-proposition de Sandra Brown permet de voir ce que le JRC choisit de rendre secondaire. Ce qui prime avec le principe de conservativité c'est que

¹ Maarten van der Eyden, 2012, « Measuring, reporting and verifying REDD+. Experiences from the government of Norway's International Climate and Forest Initiative », dans Brice Mora, Martin Herold, Veronique De Sy, *et al.* (dir.), *Capacity development in national forest monitoring. Experiences and progress for REDD+*, Bogor, Center for Internationale Forestry Research, p. 55-62.

² Comme dans le chapitre 2.

³ Intervention de Sandra Brown au Forest Day, Durban, 4 décembre 2011. Mobilisée à plusieurs reprises en tant qu'experte au sein du GIEC sur le carbone forestier dans les années 1990, Sandra Brown a notamment contribué aux différents rapports évoqués dans le chapitre 1. A Durban elle est accueillie comme la papesse de la question.

⁴ Etienne Benson, 2012, « One infrastructure, many global visions: The commercialization and diversification of Argos, a satellite-based environmental surveillance system », *Social Studies of Science*, 42, 6, p. 843-868.

tous les pays en développement soient capables d'être incités rapidement à diminuer leur déboisement, quitte à produire des estimations incertaines¹.

1.3 Mesurer par proxy

1.3.1 LA DEGRADATION, UN PHENOMENE DIFFICILE A DETECTER

Aux côtés du principe de conservativité et de la vision pantropicale, la cartographie des forêts intactes est le dernier instrument envisagé par le JRC pour démocratiser la capacité à mesurer le carbone et à être incité à réduire sa déforestation. Cette méthode de mesure par proxy permettrait de quantifier simplement la dégradation forestière et son évolution temporelle dans les pays, nombreux, où un manque de compétences métrologiques a été identifié. Jusqu'à présent nous avons seulement évoqué la quantification de la déforestation, de large perte de surfaces forestières, que des images satellites de moyenne à faible résolution (de 30 mètres à un kilomètre) rendent visibles. Ces technologies ne permettent toutefois pas de détecter les perturbations plus localisées, diffuses et éphémères qui caractérisent la dégradation des forêts. Or l'intitulé complet du sujet en débat dans le processus décisionnel est le suivant :

Démarches générales et mesures d'incitation positive pour tout ce qui concerne la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement; et rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement²

Le point virgule qui sépare les deux premières activités du reste fait dire à des juristes participant aux négociations que les trois autres activités seront périphériques au sein de la réglementation³. Introduite car les forêts d'un certain nombre de pays, dont la RDC, sont dégradées malgré un taux de déboisement faible, la dégradation forestière devrait en revanche être réduite et rémunérée au même titre que le déboisement.

Mais, mesurer la dégradation forestière est une opération délicate. Afin d'expliquer en quoi le phénomène est particulièrement difficile à quantifier, nous nous référons au

¹ Dès 2007, un des articles académiques de Sandra Brown met en garde contre l'oubli du carbone dans les débats et initiatives relatives à REDD+ : H.K. Gibbs, S. Brown, J.O. Niles et al., « Monitoring and estimating... », art. cit.

² Voir le chapitre 1.

³ I. Fry, « Reducing emissions from deforestation... », art. cit. Voir le chapitre 6 sur l'importance des mots et de la syntaxe dans l'écriture collective d'une décision internationale.

Sourcebook, rédigé par le groupe de travail consacré à REDD+ du Global Observation of Forest and Land Cover Dynamics (GOFC-GOLD)¹. Le GOFC-GOLD est un réseau international créé au milieu des années 2000 pour promouvoir les interactions entre agences spatiales, instituts de recherche et bénéficiaires de données tirées de l'observation des forêts. Depuis 2007, un groupe de travail dirigé par l'auteur de l'évaluation des capacités météorologiques, produit chaque année une perspective consensuelle sur les méthodes de quantification des émissions liées aux activités forestières. Les spécialistes de télédétection Frédéric Achard du JRC et Ruth DeFries sa concurrente américaine, de même que Sandra Brown en font partie. La parution annuelle du *Sourcebook* se veut un complément au travail d'expertise du GIEC, moins spécialisé et dont la fréquence d'actualisation est plus lente. Le chapitre consacré à la mesure de la dégradation explique que :

Mapping forest degradation with remote sensing data is more challenging than mapping deforestation because the degraded forest is a complex mix of different land cover types (vegetation, dead trees, soil, shade) and the spectral signature of the degradation change quickly [i.e. less than 2 years].²

Mesurer la dégradation forestière est un défi technique en raison de sa petite échelle spatiale et sa rapide évolution temporelle. C'est un défi aussi parce qu'il n'existe pas de définition consensuelle du phénomène. Les négociateurs se sont entendus au début des années 2000 sur une définition commune de la déforestation, pas de la dégradation³. En 2003, désireux d'y remédier, le GIEC n'est parvenu qu'à proposer la caractérisation suivante :

A direct, human-induced, long-term loss (persisting for X years or more) or at least Y% vegetation [characterized by cover / volume / carbon stocks] since time T [...].⁴

¹ Global Observation of Forest and Land Cover Dynamics, 2012, *A sourcebook of methods and procedures for monitoring and reporting anthropogenic greenhouse gas emissions and removals associated with deforestation, gains and losses of carbon stocks in forests remaining forests, and forestation*, GOFC-GOLD Report version COP18-1, Wageningen University. Nous nous référons à la plus récente version du *Sourcebook* au moment de l'écriture. Toutefois, pour les questions qui nous intéressent, elle ne diffère pas fondamentalement de celles de 2010 et de 2011 en vigueur courant 2011 et 2012.

² *Ibid.*, p. 30.

³ La déforestation est définie comme la conversion d'une surface de forêt en non forêt, la forêt étant définie par une surface, une densité de couvert forestier et une hauteur d'arbres minimale, voir le chapitre 2.

⁴ Jim Penman, Michael Gytarsky, Taka Hiraishi, et al., 2003, *Definitions and Methodological Options to Inventory Emissions from Direct Human-Induced Degradation of Forests and Devegetation of*

Alors que la déforestation correspond à une perte durable de portion de forêts de plusieurs hectares, les dommages de la dégradation sont épars et la durée durant laquelle ils sont visibles par satellite trop éphémère. Cependant, en dépit de sa rapide régénération, la forêt est durablement affectée. Le stock de carbone des arbres abattus n'équivaut pas celui de la végétation qui repousse. Le *Sourcebook* interprète le caractère incomplet de la définition du GIEC comme le signe que plusieurs options sont possibles pour opérationnaliser le suivi de la dégradation et définir le phénomène¹.

Collecter des images satellite de moyenne résolution à différentes dates espacées de plusieurs années dans le temps (2000, 2005 et 2010, par exemple, pour l'étude globale de la FAO) ne permet pas de rendre compte de la dégradation. La démarche usuelle pour traquer la déforestation est aveugle au phénomène (figure 4a). Afin de localiser spatialement et temporellement ces événements furtifs, il faudrait plutôt utiliser des données de meilleure résolution et des algorithmes sophistiqués de traitement de l'information (figure 4b). La mesure de la dégradation semble nécessiter des images de très grande qualité, une fréquence de cartographie élevée (tous les ans), ainsi qu'un haut niveau d'expertise. Le *Sourcebook* reconnaît que la détection du phénomène deviendrait alors particulièrement onéreuse. Le système RapidEye, par exemple, est composé de 5 satellites en orbite ce qui lui permet d'observer n'importe quelle zone sous 24 heures et avec une résolution de cinq mètres. Sur mesure, ses images sont payantes alors que celles issues du programme Landsat de la NASA sont gratuites mais prises de manière automatique à une moins grande fréquence – tous les 16 jours le satellite se retrouve au dessus du même endroit sur la Terre – et avec une résolution de 30 mètres seulement².

Other Vegetation Types, IPCC National Greenhouse Gas Inventories Programme, Kanagawa, Institute for Global Environmental Strategies, p. 19.

¹ GOF-C-GOLD, « A sourcebook... », *op. cit.*, p. 5.

² Voir les tarifs sur le site web de l'entreprise :

http://www.rapideye.com/upload/RE_Product_Pricelist.pdf, page consultée le 13 juin 2014.

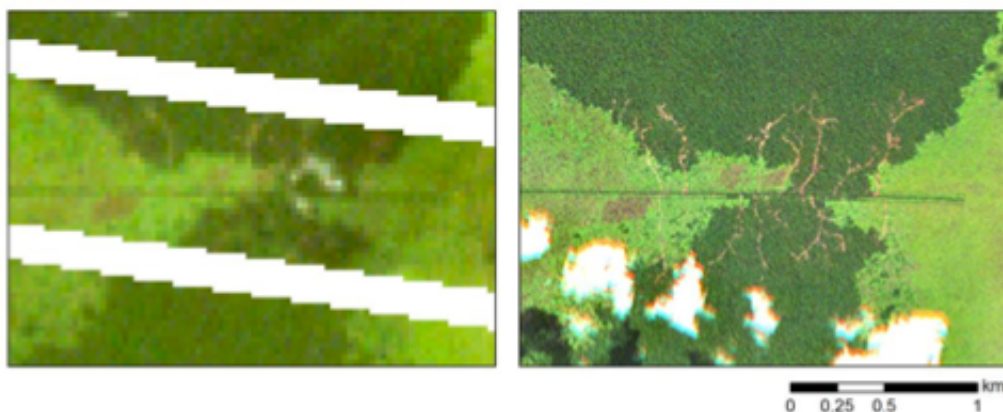


Figure 4 : Une zone boisée de Bornéo, a. (gauche) image Landsat, b. (droite) image RapidEye¹

En tant qu'état de l'art des méthodes possibles pour quantifier les émissions liées aux activités forestières, le *Sourcebook* propose une alternative plus simple et moins coûteuse. La méthode est dite indirecte, en ce qu'elle ne cherche pas à détecter les perturbations mais à les inférer par une série d'indices ou proxys. Si la dégradation n'est pas visible à partir des images satellite de moyenne résolution d'autres objets, tels que des infrastructures de transport (route, cours d'eau, etc.) ou des traces d'activité économique (mines, exploitation agricoles, etc.), le sont. Le raisonnement est le suivant. Pour qu'il y ait dégradation, la forêt doit être accessible à la présence humaine. S'ils ne sont pas suffisants pour le prouver, ces indices sont des conditions nécessaires à l'existence d'un dommage attribuable à l'homme. Le *Sourcebook* présente le « concept de forêt intacte » qui considère comme non intactes ou dégradées toutes les surfaces forestières proches de ces voies d'accès². Les forêts intactes sont définies par des critères spatiaux constituant une sorte d'algorithme. Est intacte une zone de forêts non fragmentées, dont la surface minimale est de 1000 hectares et qui est située à une distance minimale d'un kilomètre de zones déboisées. L'exercice peut être effectué à partir d'images servant à quantifier la déforestation puisque les proxys indiquant la présence humaine y sont repérables, soit directement *de visu*, soit en apposant des informations spatiales tirées d'autres cartes (administrative, routière, cadastre, etc.) (figure 5).

¹ GOF-C-GOLD, « A sourcebook... », *op. cit.*, p. 33.

² *Ibid.*, p. 41-43.

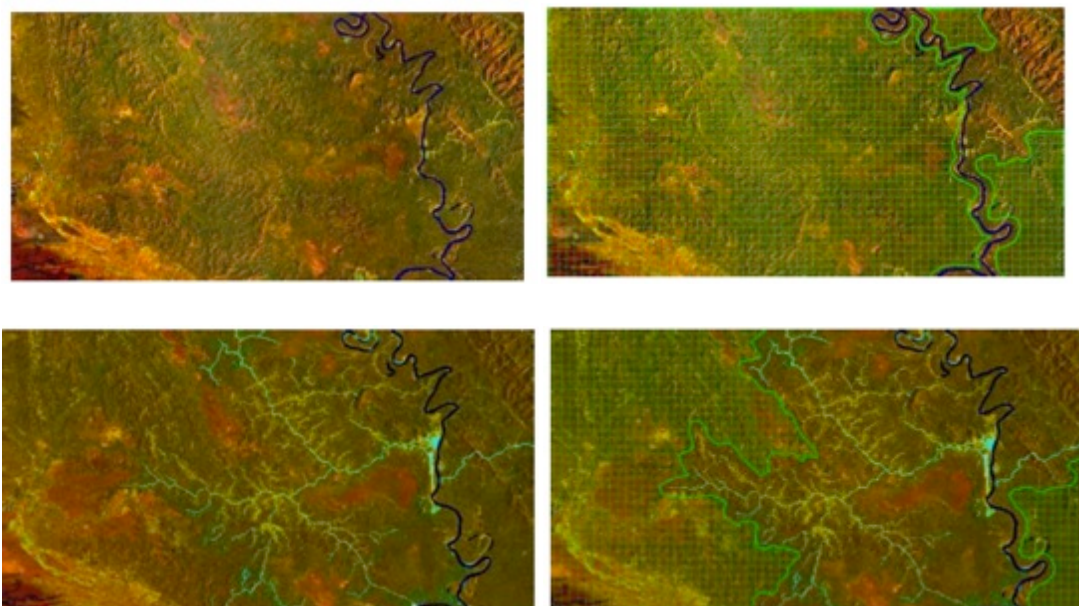


Figure 5 : Images Landsat prises en Papouasie Nouvelle Guinée, décembre 1998 (haut) et octobre 2002 (bas) (taille 20km x 10 km)¹

Aux catégories forêt/non forêt s'ajouteraient donc celles de forêt intacte/non intacte. Mesurer la dégradation ne signifie plus détecter de petits trous dans la canopée avec des images précises mais quantifier les surfaces qui basculent d'une catégorie (forêt intacte) vers une autre (forêt non intacte). Le phénomène devient une activité au même titre que la déforestation dont on peut calculer les émissions en multipliant les données d'activité, la surface de forêt intacte convertie en non intacte, par un facteur d'émission. Seule difficulté : tandis que le GIEC a produit des valeurs consensuelles pour différents biomes, *a priori* intacts, même si les experts n'emploient pas le terme, ses directives ne disent rien à propos de la teneur en carbone d'un hectare de forêts dégradées.

1.3.2 COMPTABILISER LES FORETS « MISES EN DANGER » POUR SANCTUARISER LES AUTRES ?

L'épreuve métrologique que constitue la mesure de la dégradation invite à établir et systématiser des liens de causalité entre des faits et des dommages. Ici, comme dans le cas des vétérans des essais nucléaires français de Yannick Barthe, les contours des entités concernées – les forêts dégradées – sont difficiles à tracer². Barthe montre qu'étant donné la longue période de latence, la diversité des effets négatifs et la multiplicité de leurs facteurs, établir un lien de causalité entre l'exposition à la

¹ *Ibid.*, p. 45.

² Y. Barthe, « Cause politique et 'politique des causes' », art. cit.

radioactivité et des pathologies est impossible, de telle sorte que « la politique des causes » menée par les vétérans prend comme critère pour circonscrire les victimes l'établissement factuel de la « mise en danger »¹. De la même manière, parce qu'elles sont proches des infrastructures et activités humaines, certaines surfaces forestières sont mises en danger. Ces forêts dites non intactes sont des victimes en puissance de la dégradation.

L'utilisation de la notion de forêt intacte pour définir la dégradation forestière est défendue par les membres du JRC, co-auteurs du *Sourcebook*. L'un de ses atouts, selon eux, est qu'elle contribue à démocratiser le suivi des forêts dans la mesure où une approche simple prenant appui sur des ressources largement disponibles se substitue aux techniques de détection précises mais coûteuses. La comptabilité globale proposée en 2007 comportait déjà cette catégorisation, qui est également mentionnée lors du *side event* consacré au principe de conservativité en 2011 à Durban². L'intervenant du JRC prend alors la République Démocratique du Congo comme exemple d'un usage possible des deux outils. Le choix n'est pas fortuit : le pays a une grande surface forestière partiellement dégradée, un taux de déforestation historique relativement bas et peu de ressources en matière de mesure, d'après l'évaluation des compétences métrologiques. Faire fonctionner le facteur de conservativité et la catégorie de forêts intacte sur des images satellites représentant le couvert forestier congolais permet de montrer que la RDC pourrait rapidement produire des estimations incertaines mais conservatives. Le choix n'est pas fortuit aussi parce que le JRC souhaite voir sa suggestion soutenue par ceux qu'elle concerne, les pays en développement aux faibles capacités techniques. Lors de la session à Durban, ses membres rencontrent les agents préparateurs de la RDC pour les convaincre d'une collaboration autour d'un exercice cartographique plus poussé, nourrissant l'espoir que la délégation congolaise s'empare de l'idée dans les négociations³.

A Durban, le JRC n'est pas seul à promouvoir l'idée de forêt intacte et Greenpeace défend également l'adoption de la nouvelle catégorisation forestière⁴. Non seulement, l'OGN soutient la démarche, mais elle est en fait à l'origine de son développement méthodologique et conceptuel au milieu des années 2000. L'algorithme de cartographie

¹ *Ibid.*, p. 90.

² D. Mollicone, F. Achard, S. Federici, *et al.*, « An incentive mechanism... », art. cit. *Side event* du JRC, Durban, 30 novembre 2011. La nouvelle catégorisation fait aussi l'objet de l'article M. Bucki, D. Cyupers, P. Mayaux, *et al.*, « Assessing REDD+ performance... », art. cit.

³ Notes de terrain, Durban, décembre 2011.

⁴ Intervention de Christoph Thies de Greenpeace lors du *side event* « testing methodologies », Durban, 30 novembre 2011.

a été conçu à l'époque par Greenpeace en collaboration avec des institutions de recherche¹. Les publications issues de ce projet présentent l'exercice comme un moyen d'estimer et de localiser à l'échelle de la planète les paysages forestiers encore intacts, définis comme suit:

an unbroken expanse of natural ecosystems within the zone of current forest extent, showing no signs of significant human activity, and large enough that all native biodiversity, including viable populations of wide-ranging species, could be maintained.²

La définition insiste sur la diversité biologique caractéristique de ces « écosystèmes naturels » qui n'ont pas été significativement perturbés par l'homme et ne sont pas encore menacés par ses activités. La notion de forêts intacts de Greenpeace porte une cause politique proche d'une défense de la *wilderness* qui pense les sociétés humaines et la nature comme des entités antagonistes, la seconde devant être préservée des premières³. Dans ses publications destinées au processus décisionnel sur REDD+, l'ONG décrit les zones intacts comme habitées par une population dépendante des ressources forestières pour sa survie sans, pour autant, constituer une cause de dégradation⁴. La catégorie de nature créée par la notion de forêts intacte intègre ainsi les communautés dites locales et les peuples autochtones, supposés vivre en harmonie avec elle, par opposition aux interventions destructrices que sont l'agriculture à grande échelle et l'exploitation intensive du bois⁵. Mais à la différence de ce que montrent des travaux sur les associations de patients, l'activisme de l'ONG environnementale n'est pas co-produit par les populations habitant ces forêts⁶. Comme nous le verrons aussi

¹ Greenpeace, 2006, *Roadmap to Recovery: The World's Last Intact Forest Landscapes*, Amsterdam, Greenpeace International, Peter Potapov, Aleksey Yaroshenko, Svetlana Turubanova, *et al.* 2008, « Mapping the World's Intact Forest Landscapes by Remote Sensing », *Ecology and Society*, 13, 2, et Chrisoph Thies, Grant Rosoman, Janet Cotter *et al.*, 2011a, *Intact Forest Landscapes: Why it is crucial to protect them from industrial exploitation*, Technical Note no. 5/2011, Amsterdam, Greenpeace International.

² P. Potapov, A. Yaroshenko, S. Turubanova, *et al.* « Mapping the World's Intact Forest... », art. cit., p. 2-3.

³ Pour une analyse critique de la *wilderness*, voir les textes collectés par Emilie Hache et la discussion qu'elle propose, E. Hache, « Ecologie politique », *op. cit.*

⁴ C. Thies, G. Rosoman, J. Cotter, *et al.*, « Intact Forest Landscapes », doc. cit., sur le cas de la RDC voir aussi Chrisoph Thies, Grant Rosoman, Janet Cotter, *et al.*, 2011b, *Intact Forest Landscapes: Why it is crucial to protect them from industrial exploitation. Case Study : The Congo*. Amsterdam, Greenpeace International.

⁵ C'est l'une des critiques de Ramachandra Guha aux courants de la *wilderness*, E. Hache, « Ecologie politique », *op. cit.* p. 155-170.

⁶ Sur ces travaux voir, par exemple, M. Callon, V. Rabeharisoa, « The growing engagement... », art. cit.

dans le chapitre suivant, la démarche militante vise moins à faire émerger leurs préoccupations qu'à parler en leur nom aux dirigeants et à leurs partenaires, suspectés de mettre en péril ces individus et surtout les forêts auxquelles ils sont associés.

Rendre visibles par quelques opérations de traitement des images satellite les forêts intactes appelle à une meilleure planification des actions de protection de la nature et, par ricochet, à une limitation spatiale du déploiement d'infrastructures à vocations commerciales, identifié comme étant la cause principale de la dégradation des forêts¹. Comme la cartographie des risques d'inondations analysée par Jean-Pierre Le Bourhis, ce mode de représentation du couvert forestier est conçu pour être articulé à une activité gouvernementale internationale, puisque le projet initial de Greenpeace englobait toutes les forêts du monde². Au lieu de tracer des zones non constructibles car inondables, la carte des forêts intactes permet de définir les aires à sanctuariser. Quand le principe de conservativité vise à faciliter une opération complexe et couteuse afin de rendre un maximum de pays capables d'être incités à réduire le déboisement, la notion de forêts intactes, qui y est articulée, entend garantir que ce sont les forêts jugées valables selon une instance a-nationale, l'ONG Greenpeace et le mouvement écologiste qu'elle représente, qui sont maintenues sur pied.

Nous avons vu que le centre de recherche dont l'approche a été exposée se confronte aux contraintes matérielles que fait peser sur les pays en développement une exigence de précision dans les mesures du carbone. Les chercheurs du JRC cherchent à développer un équipement simple pour la contourner et faciliter l'accès au calcul des performances. Economes, ils se contentent de (ré)investir une instrumentation métrologique déjà rôdée, l'enquête globale de la FAO, le principe de conservativité de Kyoto, les forêts intactes de Greenpeace, et font de l'opérationnalisation immédiate du système incitatif et du faible coût de leurs outils des arguments. Ces derniers ne sont valables que dans une certaine conception de la juste mesure, à savoir que la mesure technique du déboisement et de ses émissions doit être facilement productible et que la mesure politique qui consiste à inciter des pays entiers doit être inclusive. L'objectif pour le JRC est de garantir un effet perceptible au niveau pantropical. Il esquisse donc

¹ Marie-Claude Smouts repère déjà cette mise en cause dans les interventions d'ONG comme Greenpeace ou les Amis de la Terre dans les années 1990, M.C. Smouts, « Un monde sans bois... », art. cit.

² Jean-Pierre Le Bourhis, 2007, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, 3, p. 75-96.

des règles où ce qui prime sont les forêts tropicales en tant que compartiment de carbone dans un cycle global. Les acteurs du système incitatif seraient des pays, même ceux dont les capacités métrologiques sont jugées les plus faibles, dont les actions seraient suivies à distance par un centre de calcul politiquement légitime comme la FAO. Grâce à une vision pantropicale, ce dernier pourrait surveiller les effets globaux des incitations. Toutefois, sur ces incitations et ses sources de financement, de même que sur la façon dont les niveaux de référence pourraient être établis, les experts en télédétection ne s'expriment pas. Leur supervision, qui correspond à une conception des règles en matière de REDD+ en vogue au moment de l'inscription du problème à l'agenda, a toutefois peu de chances d'être acceptée dans un processus décisionnel où la souveraineté territoriale est un argument souvent brandi¹.

2. Socialiser les mesures : une redéfinition « politique » de la performance

La seconde approche que nous allons maintenant analyser questionne la pertinence de créer un système incitatif où seules comptent les réductions d'émissions. Elle promeut une redéfinition de la performance de façon à agir sur le contenu des politiques publiques visant à réduire le déboisement. On ne parle d'ailleurs plus de pays, mais d'Etats dits fragiles dont la RDC constitue le stéréotype. Alors que le cas précédent se concentrait sur la mesure des émissions, ici est posée la question de ce qu'il faut récompenser. La déforestation tropicale est moins un phénomène à mesurer qu'une invitation à réfléchir à la vie politique dans les pays en développement et aux manières de la civiliser dans la mesure où la faculté de leurs gouvernements à défendre l'intérêt général est mise en doute. Le manque de compétences métrologiques, tel qu'il était défini précédemment, n'est plus le problème principal. Quantifier, localiser et chercher les causes du déboisement n'est pas une fin en soi mais sert d'appui à une réflexion sur le type d'interventions à privilégier. Nous verrons que c'est un assouplissement de la notion de performance qui est défendu ici afin qu'elle englobe une série d'indicateurs permettant de juger de la bonne réalisation – et non de leurs seuls effets sur le couvert forestier – de programmes conçus en fonction des causes nationales de déforestation et des moyens étatiques disponibles et combinant d'autres visées comme la réduction de la pauvreté.

¹ Voir les chapitres 1 et 6.

2.1 Sortir du calcul d'une performance climatique

2.1.1 UNE REPRESENTATION PREDICTIVE DU COUVERT FORESTIER

En marge de la session de négociation à Durban en décembre 2011, lors du même *side event* que celui où le JRC présente ses outils d'aide à la quantification, un représentant de Global Witness rend public les principaux résultats d'une étude sur les « options de financement pour soutenir les activités REDD+ »¹. Commandé par la Direction Générale du Climat de la Commission Européenne, le rapport est rédigé par le Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) avec l'aide de l'ONG internationale de lutte contre la corruption et la violation des droits de l'homme liées aux ressources naturelles². L'auteur principal, Alain Karsenty, est un socio-économiste français, spécialiste des politiques publiques forestières, agricoles et foncières en Afrique Centrale. A partir de 2007, il (co)écrit une série d'articles consacrés aux règles en matière de REDD+³. Il y expose les problèmes associés à l'élaboration d'un niveau de référence national crédible, le second outil requis pour calculer une réduction d'émissions. Le rapport présenté en Afrique du Sud rassemble ses réflexions sur le sujet.

Alain Karsenty considère que l'élaboration du niveau de référence est un véritable casse-tête étant donné qu'elle nécessite de savoir prédire l'évolution future du déboisement d'un pays⁴. Lorsqu'en 2005 la Papouasie Nouvelle Guinée, soutenue par d'autres gouvernements, fait de la déforestation tropicale un problème climatique, elle propose de calculer les réductions de déforestation par rapport à des données historiques. Deux ans plus tard, la Coalition des nations de forêts tropicales opère un léger décalage en défendant la possibilité de concevoir les niveaux de référence comme des tendances calculées à l'aide des taux passés de déboisement mais modifiées par des « facteurs d'ajustement de développement »⁵. Les premières décisions sur REDD+

¹ *Side event* du JRC, Durban, 30 novembre 2011.

² Alain Karsenty, Natacha Tulyasuwan, Driss Ezzine de Blas, 2012, *Financing options to support REDD+ activities*, Report for the European Commission DG Climate Action, Paris, Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement.

³ Alain Karsenty, Romain Pirard, 2007, « Changement climatique: faut-il récompenser la «déforestation évitée»? », *Natures Sciences Sociétés*, 15, 4, p. 357-369 ; Romain Pirard, Alain Karsenty, 2009, « Climate change mitigation: should "avoided deforestation" be rewarded? », *Journal of Sustainable Forestry*, 28, 3-5, p. 434-455, Symphorien Ongolo, Alain Karsenty, 2011, « La lutte contre la déforestation en Afrique centrale: victime de l'oubli du politique? », *Ecologie & politique*, 2, p. 71-80, et Alain Karsenty, Symphorien Ongolo, 2012, « Can "fragile states" decide to reduce their deforestation? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism », *Forest policy and economics*, 18, p. 38-45.

⁴ A. Karsenty, R. Pirard, « Changement climatique: faut-il récompenser... », art. cit., p. 360.

⁵ Nations Unies, « Submission of the views of Congo Basin countries », doc. cit., p. 14.

viennent confirmer cette option, en autorisant les pays à effectuer des ajustements lorsqu'ils établiront leur niveau de référence¹. A la revendication de la coalition font écho les travaux d'Arild Angelsen, un économiste célèbre au sein des personnes intéressés par REDD+ qui conseille le gouvernement norvégien et travaille pour le CIFOR². En dépit d'une même conclusion, les données historiques ne sont pas l'outil adéquat pour établir les niveaux de référence, les raisonnements diffèrent. Tandis que la coalition conçoit l'ajustement comme un droit au développement que viendrait restreindre une incitation à réduire la déforestation indexée sur les taux de déboisement passé, pour Angelsen, utiliser les valeurs historiques du déboisement comme niveau de référence ne serait pas correct en terme prédictif. Dans le premier cas, l'argument fait appel à une forme de justice qui autoriserait moralement les pays ayant peu déboisé à stimuler leur développement en risquant de créer des externalités négatives sur le couvert forestier. Dans l'autre, l'explication repose sur l'idée de justesse de la représentation de ce qui se passerait en l'absence d'efforts des pays concernés pour réduire leur déboisement.

La seconde justification postule l'existence d'une évolution temporelle standard du couvert forestier national et envisage l'élaboration du niveau de référence comme un affaire de prédiction. Elle mérite que l'on s'y attarde car, dans ses travaux sur REDD+, Alain Karsenty la prend pour acquise. Le raisonnement s'appuie sur la « théorie de la transition forestière » selon laquelle,

Initially, the country is characterized by a high percentage of land under forest cover and a low rate of deforestation. Then deforestation accelerates, slows down, forest cover stabilizes and eventually starts recovering.³

Les pays en développement concernés par REDD+ se situent à différents moments de cette transition et donc à différentes abscisses de la courbe reproduite ci-dessous (figure 6). L'illustration est tirée d'une publication de 2008 du CIFOR éditée par Arild Angelsen. Le chapitre sur la manière d'établir les niveaux de référence sera largement repris à la fois par l'éditeur, qui en est l'auteur, et par d'autres. A l'aide du graphique, l'économiste explique que des pays tels que la République Démocratique du Congo ou la Papouasie Nouvelle Guinée correspondent au cas A. Leur taux historique de déforestation, représenté par la tangente à la courbe en ce point, sous-estimerait

¹ Voir le chapitre 1.

² Arild Angelsen, 2008a, « REDD models and baselines », *International Forestry Review*, 10, 3, p. 465-475 ; Arild Angelsen, 2008b, « How do we set the reference levels for REDD payments », dans Arild Angelsen (dir.), *Moving ahead with REDD: issues, options and implications*, Bogor, Center for International Forestry Research, p. 53-64.

³ *Ibid.*, p. 55.

l'ampleur future de la perte de couvert forestier puisque, en suivant la prédiction, sa pente devrait augmenter. Pour le Brésil, qui correspondrait au pays B, le phénomène serait inverse. Le taux historique surestimerait le déboisement à venir car ce qui attend le couvert forestier du pays est une stabilisation suivie d'une légère croissance. Si Arild Angelsen dit se garder d'en faire « une loi de la nature », il estime que le modèle restitue une tendance globale et que, par conséquent, « la déforestation passée n'est pas une bonne prédiction de la déforestation future »¹.

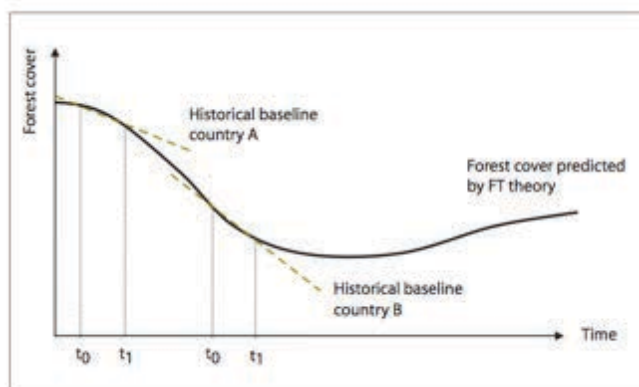


Figure 6 : Représentation schématique de la théorie de la transition forestière²

Pour être correct le niveau de référence doit donc avoir une certaine solidité prédictive, une qualité qui contraste avec les méthodes contrefactuelles du Mécanisme pour un Développement Propre³. Comme l'avenir du couvert forestier du pays A suivra l'évolution tracée par le pays B, c'est le passé du Brésil qui informe sur l'avenir probable de la RDC et sur son niveau de référence. La comparabilité entre pays produite par la théorie de la transition forestière n'invite pas ceux situés en haut de la courbe à prendre exemple sur ceux du bas. Au contraire, elle met en garde. Le niveau de référence, que la courbe permettrait d'établir, est un avenir non désirable. La théorie de la transition forestière tend à naturaliser le développement économique dont le statut est alors ambigu. Sa paternité est attribuée à un géographe qui introduit au début des années 1990 le terme « transition forestière » pour caractériser la relation observée entre le couvert forestier et l'industrialisation en Ecosse au cours des deux derniers siècles⁴. Le phénomène décrit est le suivant. Le couvert diminue avec l'expansion de l'agriculture.

¹ *Ibid.*, p. 55.

² *Ibid.*, p. 56.

³ Voir le chapitre 2.

⁴ Cette généalogie succincte est tirée de Thomas K. Rudel, Olivier T. Coomes, Emilio Moran, *et al.*, 2005, « Forest transitions: towards a global understanding of land use change », *Global Environmental Change*, 15, 1, p. 23-31, et Thomas K. Rudel, Laura Schneider, Maria Uriarte, 2010, « Forest transitions: An introduction », *Land Use Policy*, 27, 2, p. 95-97.

Mais celle-ci est peu à peu ralentie par l'exode rural. La main d'œuvre se réduit dans les campagnes et les salaires augmentent. Cela rend non profitable l'exploitation des terres peu productives où la végétation peut ainsi se régénérer. Cette théorisation s'est progressivement solidifiée par une collection de cas de pays industrialisés ayant achevé cette transition, puis de pays en développement (Inde, Chine, Vietnam). A l'explication de la « voie de développement économique » d'abord privilégiée s'en sont ajoutées d'autres, comme celle de « la voie de la pénurie forestière » qui explique la diminution du taux de déboisement par le prix du bois qui augmente avec la perte de couvert forestier et stimule le reboisement¹. Si *in fine* un haut niveau de développement est associé à une régénération des forêts, ses stades intermédiaires, dont l'expansion agricole qu'est censé traverser actuellement le Brésil, doivent être évités et c'est précisément l'objectif des règles en matière de REDD+.

Cette théorie nous intéresse parce qu'elle est devenue incontournable dans les discussions sur l'incitation à réduire la déforestation tropicale². Lorsqu'il est question de réfléchir à la manière d'ajuster les niveaux de référence, la justification qui prime est la valeur théorique du phénomène plus que le devoir moral de laisser les pays du bassin du Congo exploiter leurs forêts au nom de leur développement économique. Dans un rapport publié en 2009 à la demande du gouvernement norvégien, co-signé par des négociateurs et largement diffusé, Arild Angelsen présente différentes options d'ajustement³. L'une d'elles consisterait à permettre aux pays ayant plus de 50% de leur territoire couvert de forêt de calculer le niveau de référence en majorant leur taux de déboisement historique d'un certain facteur. Une autre allouerait une majoration identique à ceux dont le Produit Intérieur Brut par habitant est inférieur à 500 dollars. L'auteur explique que, comme les deux explications principales de la théorie de la transition forestière sont la « pénurie forestière » et « le développement économique »,

la couverture forestière [indicateur de la pénurie] et le revenu par habitant (PIB) [indicateur du développement] sont au nombre des variables à examiner

¹ T.K. Rudel, O.T. Coomes, E. Moran, *et al.*, « Forest transitions », art. cit., p. 24.

² Observations lors de la session des négociations à Durban, décembre 2011. Voir par exemple son utilisation dans Noriko Hosonuma, Martin Herold, Veronique De Sy, *et al.*, 2012, « An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries », *Environmental Research Letters*, 7, 4, 044009.

³ Arild Angelsen, Sandra Brown, Cyril Loisel, *et al.*, 2009, *Réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt (REDD) : Un rapport d'évaluation des choix*, Meridian Institute. Notons la présence de Sandra Brown parmi les auteurs, de même que celle de Cyril Loisel l'un des trois négociateurs pour l'UE sur REDD+ (voir le chapitre 6). Des conclusions de ce rapport sont actualisées dans Arild Angelsen, Doug Boucher, Sandra Brown, *et al.*, 2011, *Modalities for REDD+ Reference Levels : Technical and Procedural Issues*, Meridian Institute.

dans une formule de NR [niveau de référence], afin de saisir l'étape où se situe le pays dans la transition forestière.¹

Saisir, grâce au PIB et à l'estimation de la couverture forestière nationale, « l'étape où se situe le pays dans la transition forestière » permettrait, selon l'économiste, de fixer correctement les niveaux de référence car ils représenteront fidèlement, selon la théorie, l'évolution future de la déforestation. Le niveau de référence est abordé comme une affaire de prévision généralisable, à la différence du mode de raisonnement pratiqué au sein du Mécanisme pour un Développement Propre où le scénario de référence d'un projet est le résultat d'une opération *ad hoc* sur les mondes possibles conforme à une procédure standardisée de démonstration.

2.1.2 LA RATIONALISATION DES AJUSTEMENTS OU L'« OUBLI DU POLITIQUE »

Selon Arild Angelsen, concevoir un niveau de référence signifie prédire le devenir du couvert forestier d'un pays et appelle l'usage de la modélisation. Lorsque l'économiste discute différentes options d'ajustement, l'objectif est double. Il s'agit, d'une part, de décrire le plus précisément possible l'évolution future du déboisement d'un pays et, d'autre part, de rationaliser la possibilité offerte par le décideur collectif d'ajuster les niveaux de référence. Sans contester la théorie de la transition forestière, Alain Karsenty, l'auteur de l'approche qui nous intéresse ici, estime qu'un tel cadrage économiste de la déforestation et de l'incitation à fournir des efforts de réduction n'est pas pertinent car il oublie, selon ses termes, « le politique »².

Les expérimentations numériques de l'économiste tentent de répondre à la question suivante : quels ajustements permettraient de représenter correctement les niveaux de référence ? Pour quelques pays dotés de bonnes données forestières, il essaie d'identifier des variables corrélées, positivement ou négativement, aux taux de déboisement historique³. Le travail de ce centre de calcul réduit à un ordinateur est possible grâce à de nombreuses chaînes métrologiques étendues et entretenues par d'autres, comme celles qui produisent les données de l'évaluation globale de la FAO. Angelsen teste

¹ A. Angelsen, S. Brown, C. Loisel, *et al.*, « Réduire les émissions... », p. 18.

² S. Ongolo, A. Karsenty, « La lutte contre la déforestation... », art. cit.

³ Angelsen effectue cet exercice dans le cadre du projet comparatif du CIFOR et présente des résultats préliminaires au *side event* « testing methodologies, Durban, 30 novembre 2011. Voir aussi Martin Herold, Arild Angelsen, Louis V. Verchot, *et al.*, 2012, « A stepwise framework for developing REDD+ reference levels », dans Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William D. Sunderlin *et al.* (dir.), *Analysing REDD. Challenges and choices*, Bogor, Center for International Forestry Research, p. 279-300, p. 286.

ainsi le pouvoir prédictif du PIB, de même que celui de la couverture forestière. Mais il recourt aussi à une autre forme de modélisation, celle d'un marché mondial où une marchandise virtuelle est échangée, « un indice composite de la production agricole et de la production de bois d'œuvre »¹. Le modèle fait de la demande mondiale en nourriture et en bois la cause unique et purement économique du déboisement tropical. La simulation projette les réductions d'émissions obtenues en fonction des ajustements des niveaux de référence. Ces derniers rendent plus ou moins profitable le maintien sur pied des forêts et peuvent amener les pays, traités en unités maximisatrices de leur profit, à préférer la préservation du couvert forestier à son sacrifice pour l'exploitation ou l'agriculture. Tester différentes options permet alors d'investiguer l'efficacité économique et environnementale des règles possibles.

Pour l'économiste, la représentation des niveaux de référence sera correcte si elle prédit bien et elle alloue efficacement les ressources. Le problème ressemble à celui auquel sont confrontés les concepteurs de l'automatisation de la Bourse de Paris². Fabian Muniesa explique la nécessité de manipuler ces prix pour qu'ils soient considérés comme justes alors que la clôture engendre une trop grande volatilité qui ne représente pas bien le marché. Les propriétés attendues des prix de clôture sont multiples et exigent un minutieux travail d'ingénierie. Pour remplir la fonction de niveaux de référence, les taux historiques de déforestation requièrent eux-aussi des interventions à propos desquelles les expériences virtuelles de l'économiste entament une réflexion. Le monde dans lequel ces manipulations sont valides est économisé de part en part. La décision d'un pays de couper un hectare de forêt ne répond qu'à un arbitrage économique et seul l'économiste maîtrisant le calcul de l'optimum et la régression économétrique sait ce que valent les différents ajustements. Le socio-économiste, Alain Karsenty, y voit lui un « oubli du politique »³. Il considère que les négociateurs n'accepteront pas des règles fixées par un expert. Le chapitre 1 a en effet montré que les règles en matière de REDD+ sont débattues dans le cadre de négociations internationales où le consensus entre tous les pays est le mode de prise de décision. Bien que l'économiste produise des documents d'orientation lus par de nombreux négociateurs et soutenus par la délégation norvégienne qu'il conseille, il n'est pas légitime pour décider seul des bonnes manipulations dont doivent faire l'objet les niveaux de référence.

¹ A. Angelsen, S. Brown, C. Loisel, *et al.*, « Réduire les émissions... », p. 76.

² F. Muniesa, « Market technologies... », art. cit.

³ S. Ongolo, A. Karsenty, « La lutte contre la déforestation... », art. cit., titre, voir aussi A. Karsenty, S. Ongolo, « Can fragile State... », art. cit.

L'« oubli du politique » dont parle Karsenty ne se réduit cependant pas à l'oubli du processus décisionnel international. Le socio-économiste parle en fait surtout de l'oubli de la vie politique dans les pays en développement. Ses articles sont jalonnés d'exemples de gouvernements qui, libres d'établir ce qui ressemble à des niveaux de référence, ont systématiquement tendance à les ajuster de manière à pouvoir être rémunérés sans efforts. C'est le cas du Guyana qui propose en 2008 une sorte de stratégie nationale en matière de réduction de la déforestation. Rédigé par le cabinet de conseil McKinsey, le rapport scénarise ce qui se passerait si le pays n'était pas incité à diminuer la perte de couvert forestier¹. Selon Karsenty, en dépit de valeurs du déboisement historique très basses, le scénario prédit la conversion de 90% des forêts en terres agricoles au cours des 25 prochaines années. Nous avons mentionné dans le chapitre 3 que le même cabinet de conseil a analysé en 2009 le « potentiel REDD+ » de la RDC. Là aussi, le socio-économiste juge que le scénario de référence anticipe une croissance du PIB très optimiste et une augmentation massive de l'exploitation des forêts. Dans les deux cas, Karsenty tient les prévisions pour peu crédibles et soupçonne les gouvernements de vouloir faire des niveaux de référence ajustés de la sorte un usage proche du chantage². Amorcée par le socio-économiste, la critique est poursuivie par Rainforest Foundation Norway, puis Greenpeace qui l'aborde comme une question de production de connaissances scientifiques³. Outre l'irréalisme des projections économiques, il est reproché au cabinet de conseil l'absence d'explications à propos des méthodes de calcul et des hypothèses formulées pour aboutir à ces prédictions et qui, au vu des conclusions, sont biaisées en faveur des agriculteurs commerciaux, des concessionnaires forestiers ou encore des exploitants d'huile de palme⁴. Les scénarios anticipent systématiquement des croissances économiques telles que réduire leur impact sur les forêts implique de compenser ces agriculteurs ou exploitants lésés par la décision gouvernementale de diminuer la déforestation.

¹ Republic of Guyana, 2008, *Saving the world's forest today. Creating incentives to avoid deforestation*, décembre 2008.

² Notons que les rapports de McKinsey emploient le terme scénario, d'avantage orienté vers l'idée de modélisation que celui de « niveau » préféré dans les négociations climatique. S. Ongolo, A Karsenty, « La lutte contre la déforestation... », art. cit., p. 77-78.

³ Les références principales sont Hans Gregersen, Hosny El Lakany, Alain Karsenty *et al.*, 2010, *Does the opportunity cost approach indicate the real cost of REDD+ ?*, Washington, Rights and Ressource Initiative, Nathaniel Dyer, Simon Counsell, 2010, « McREDD : How McKinsey « cost-curves » are distorting REDD », London, Rainforest Foundation UK; Greenpeace, « Bad Influence », doc. cit., et Laurence Caramel, 2011, « Mauvais génie de la forêt », *Le Monde*, 8 avril 2011.

⁴ Smouts mentionne une opposition similaire entre l'interprétation du déboisement par des institutions comme la FAO qui l'attribue aux petits paysans et celles d'ONG comme Greenpeace qui font de l'industrie du bois la principale responsable (voir le chapitre 5). M.-C. Smouts, « Un monde sans bois... », art. cit.

L'oubli du politique c'est donc l'oubli que les gouvernements concernés par REDD+ peuvent être « peu soucieux de l'intérêt collectif » et que « les acteurs les plus influents [peuvent être] suffisamment influents [sic] pour capter indument ces compensations »¹. Les critiques à l'encontre des projections de McKinsey prend la forme classique du dévoilement de l'intérêt privé, l'enrichissement personnel, sous l'apparence du bien commun, préserver les forêts, et de l'autorité scientifique. Selon Karsenty et Greenpeace, le consultant travaille pour ceux que Yves Dezalay appellerait des « héritiers cosmopolites », des dirigeants gouvernementaux de pays du Sud en collusion avec de puissants entrepreneurs². Leurs intérêts interféreraient dans la production de connaissances, contrairement à la neutralité et la rigueur attribuées aux experts du GIEC par exemple³. Rémunérer des performances climatiques calculées grâce à des niveaux de référence manipulables et manipulés signifie donner à ces acteurs un moyen de chantage pour obtenir sans effort des financements.

2.2 L' « Etat fragile », mauvais agent (micro-)économique ?

Les arguments du socio-économiste traduisent une suspicion à l'égard des gouvernements des pays en développement⁴. Si les pays membres de la Coalition des nations de forêts tropicales disent défendre l'ajustement des niveaux de référence au nom de leur développement économique, Alain Karsenty y voit l'enrichissement personnel recherché par des individus proches du pouvoir. Revendiquant son expérience professionnelle en tant qu'expert du foncier et de la gestion des ressources naturelles en Afrique Centrale, il estime que l'Etat y est « fragile » et qu'il ne peut être traité comme un agent économique rationnel qui aurait des préférences représentant celles de sa population. L'auteur focalise l'attention sur la composition de l'entité à faire agir. Réfléchir à la déforestation tropicale requiert d'examiner les modalités de la vie politique dans les pays concernés.

Le titre d'un de ses articles, dont le contenu est largement repris dans le rapport destiné à la Commission Européenne et présenté à Durban en 2011, est on ne peut plus

¹ S. Ongolo, A Karsenty, « La lutte contre la déforestation... », art. cit., p. 78, 77.

² Yves Dezalay, 2004, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1, 151-152, p. 4-35.

³ C'est sur le terrain de cette conception pure et autoritaire des sciences que s'affrontent aujourd'hui les scientifiques du GIEC et ceux qu'on appelle les climate-sceptiques, voir B. Latour, « Que la bataille... », *op. cit.*

⁴ Sur cet aspect voir le chapitre 5.

éloquent : « Can ‘fragile states’ decide to reduce their deforestation ? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism »¹. Karsenty appelle « théorie de l’incitation » le modèle principal-agent. Le principal délègue une tâche à un agent dont les préférences diffèrent des siennes et sur lesquelles il n’a pas toute l’information. L’asymétrie informationnelle conduit à une allocation des ressources non-optimale. L’arrangement entre le principal et l’agent doit, par conséquent, inciter à révéler les informations privées du second au premier². L’auteur considère que la suggestion de stimuler par l’argent la réduction des émissions liées à la déforestation tropicale est « inspirée de la théorie des incitations »³. Le principal est incarné par les pays industrialisés « désireux de voir une baisse globale de la déforestation » et l’agent par les pays en développement hébergeant ces forêts. Le principal ignore quels sont les coûts et les bénéfices des agents associés à la réduction du déboisement. Il doit alors leur verser une somme qui comportera une « rente d’information ». Karsenty en reste là avec le modèle principal-agent. Son objectif est d’invalider l’une des hypothèses basiques du raisonnement: l’assimilation des Etats en développement à des agents.

Alain Karsenty considère que les Etats concernés par les futures règles en matière de REDD+ ne peuvent être pris pour des agents économiques avec des préférences et capables d’ajuster leur comportement selon des incitations, car la plupart d’entre eux sont « fragiles ». Il emprunte la notion controversée au milieu de l’aide au développement et se réfère à la définition suivante proposée par l’OCDE⁴.

Un Etat est fragile lorsque les instances étatiques n’ont pas la capacité et/ou la volonté politique d’assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, ni d’assurer la sécurité de la population et le respect des droits de l’homme.⁵

Karsenty adjoint un souci environnemental à ces autres objectifs de tout Etat solide (recul de la pauvreté, promotion du développement économique, garantie de la sécurité nationale, respect des droits de l’homme). Il s’approprie la définition pour en retenir surtout le manque de « volonté et [de] capacité à mettre en œuvre des politiques publiques » qui devraient s’attaquer « aux intérêts personnels pour changer les

¹ A. Karsenty, S. Ongolo, « Can fragile State decide... », art. cit..

² Alain Karsenty se réfère à Jean-Jacques Laffont, David Martimort, 2001, *The Theory of Incentives. The Principal-Agent model*, Princeton, Princeton University Press.

³ A. Karsenty, S. Ongolo, « Can fragile State decide... », art. cit., p. 40.

⁴ Sur la notion d’Etat fragile voir par exemple François Gaulme, 2011, « ‘Etats faillis’, ‘Etats fragiles’ : concepts jumelés d’une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, 1, p. 17-29

⁵ S. Ongolo, A. Karsenty, « La lutte contre la déforestation... », art. cit., p. 74-75.

tendances existantes en faveur de la déforestation »¹. Pour le socio-économiste, un Etat fragile ne serait pas en mesure de décider, au sens où l'entend la théorie économique, c'est-à-dire de modifier radicalement sa trajectoire de développement suite à un calcul sur la base de préférences. Il serait ensuite dans l'incapacité, au sens presque physique du terme, de mettre en œuvre les mesures requises. La fragilité des Etats est un problème qu'il juge important pour les débats sur REDD+ étant donné qu'un certain nombre de pays concernés par le sujet en Asie – Indonésie, Laos, Vietnam, etc. –, en Amérique du Sud – Equateur, Bolivie, Colombie, etc. – et surtout dans le bassin du Congo entrent dans cette catégorie.

Les expériences d'Arild Angelsen modélisaient les pays participant au futur système incitatif sous la forme d'unités maximisatrices de profit ajustant leur comportement en fonction des marchés de matières premières. Le monde décrit par Alain Karsenty est radicalement différent. Il est fait d'infrastructures qui manquent, d'institutions politiques fantômes, d'une distribution de la prise de décision, de phénomènes de dépendance au sentier mais surtout de « gouvernements avec peu de considération pour l'intérêt collectif »². Moins affirmé dans le rapport qu'il rédige pour la Commission Européenne, ce jugement moral revient sans cesse dans ses articles académiques. Il en tient pour preuve la littérature principalement africaniste en sciences politiques et cite les travaux de Jean-François Bayart³. Il mobilise également des exemples d'initiatives relatives à REDD+. L'un d'eux concerne l'accord conclu entre l'Indonésie et la Norvège en 2010⁴. Le gouvernement indonésien s'y engage à imposer à partir du 1^{er} janvier 2011 un moratoire sur la conversion des forêts en plantation de palmiers à huile ou d'espèces à croissance rapide pour la pâte à papier en échange de versements substantiels de la part du gouvernement norvégien. Karsenty rapporte que la veille de l'entrée en vigueur du moratoire le ministère indonésien des forêts a massivement distribué des permis de conversion. Le moratoire ne fut acté qu'en mai 2011 par un décret qui, de plus, autorise la conversion des forêts dégradées. La raison principale du retard était un conflit entre le ministère en charge des forêts, proche des exploitants, et d'autres représentants de l'Etat ayant négocié l'accord avec la Norvège.

Alain Karsenty cherche à montrer que concevoir des incitations pour rémunérer une performance calculée grâce à un arsenal de mesures et de modèles n'est pas le mode de coordination que le décideur collectif devrait développer pour réduire la déforestation

¹ A. Karsenty, S. Ongolo, « Can fragile State decide... », art. cit., p. 39.

² *Ibid.*, p. 43.

³ Jean-François Bayart, 1989, *L'Etat en Afrique: La politique du ventre*, Paris, Fayart. Pour une discussion de quelques uns de ces travaux voir les chapitres 3 et 5.

⁴ S. Ongolo, A. Karsenty, « La lutte contre la déforestation... », art. cit., p. 76-77.

tropicale. Elle laisse les dirigeants des pays hébergeant les forêts libres du choix de leurs interventions. Parce que ces acteurs sont des individus suspectés de privilégier leur intérêt personnel, les moyens déployés ne serviront certainement pas un intérêt collectif. C'est pourquoi, le socio-économiste pense que les règles en matière de REDD+ devraient encourager la conception de bonnes mesures bénéficiant aux plus pauvres¹. Il fait ainsi de la déforestation une affaire de gouvernement, voire de démocratie qui ici ne signifie plus rendre peu chers et accessibles des équipements métrologiques mais s'assurer que les politiques financées bénéficient au collectif national.

2.3 Elargir la notion de performance

2.3.1 LA MESURE DES FORETS AU SERVICE DE LA PLANIFICATION

Le rapport rédigé par Alain Karsenty pour la Commission Européenne propose alors de « reconsidérer la notion de 'performance' »². Mettre en œuvre des mesures *ad hoc* dont la réalisation serait évaluée et récompensée par une série d'indicateurs adéquats, telle est sa recommandation. Seulement, le rapport s'arrête là. Tandis que précédemment des méthodes de mesures étaient démontrées sur des exemples, Alain Karsenty se contente d'ébaucher les principes d'un autre système incitatif sans expliciter les ramifications métrologiques, au sens ici plus large que la seule mesure des forêts, qu'il faudrait concevoir. En insistant sur la « mise en œuvre de décisions politiques », il semble suggérer la pérennisation des démarches de préparation et d'investissements déjà en cours, grâce auxquelles des arrangements institutionnels et réglementaires sont établis et des programmes nationaux timidement déployés, à l'instar de ce que nous avons montré dans le cas de la RDC³.

Redéfinir la performance rend caduque le besoin immédiat en équipement métrologique sans pour autant bannir tout outil de représentation des forêts. Selon cette approche, mesurer le couvert forestier sert moins à calculer une réduction qu'à organiser spatialement les actions à entreprendre. Les consultants du processus de préparation de la RDC font d'ailleurs appel à des représentations des forêts congolaises lorsqu'ils planifient les investissements dont pourrait bénéficier le pays grâce au

¹ Sur la normativité morale de cette position voir le chapitre 5 abordant le problème de la corruption et celui de la participation de la société civile.

² A. Karsenty, N. Tulyasuwan, D. Ezzine de Blas, « Financing options... », doc. cit., p. 32.

³ C'est clairement de cette manière que son rapport est perçu lors du *side event*, notes de terrain, Durban, 30 décembre 2011.

Programme d'Investissement pour les Forêts (FIP) géré par la Banque Mondiale, cette nouvelle source de financement à laquelle ils candidatent courant 2011¹. Les méthodes de quantification mobilisées doivent démontrer des qualités adaptées à cet usage. Les agents préparateurs utilisent les résultats d'un exercice cartographique mené par l'Université d'Etat du South Dakota et l'Université du Maryland sur les forêts du pays². La décision de choisir ces données plutôt que celles de la FAO peut surprendre, sachant que la préparation de la RDC est financée par un programme onusien dont l'organisation internationale est partenaire³. Seulement, la méthode cartographique des universités américaines convient mieux aux besoins de la planification, car c'est une représentation continue de l'espace à laquelle sont combinées des informations temporelles. La déforestation est spatialement localisée en « wall-to-wall ». Des images satellites de moyenne résolution ont été collectées de manière à couvrir le territoire national dans toute son extension et non quelques sites échantillonnés. Les données brutes sont toutefois les mêmes, issues du programme Landsat. Si la préparation s'occupe peu des équipements métrologiques dont le pays devrait se doter, le passage à la recherche d'investissements et à la planification de programmes concrets oblige les consultants à utiliser des cartes. Cette représentation complète et spatialisée des forêts congolaises et de la perte de couvert forestier leur est précieuse. La carte est présentée comme une prouesse technique en raison du problème de la couverture nuageuse masquant de façon persistante des portions de forêts qu'elle a dû surmonter. Les nuages sont un obstacle moins gênant à partir du moment où des « images composites annuelles ou relatives à une période » sont utilisées pour obtenir des informations visuelles sur l'intégralité de l'espace congolais⁴. Le terme composite signifie que les données n'ont pas toutes été collectées par l'appareil de télédétection en même temps. Ce qui est représenté comme le couvert forestier de 2000 est en fait une composition d'images produites entre 1998 et 2002.

¹ Voir le chapitre 3.

² L'exercice a donné lieu à la publication suivante Peter V. Potapov, Svetlana A. Turubanova, Matthew C. Hansen, *et al.*, 2012, « Quantifying forest cover loss in Democratic Republic of the Congo, 2000–2010, with Landsat ETM + data », *Remote Sensing of Environment*, 122, p. 106-116.

³ Discussion avec l'experte de la FAO qui travaille avec la RDC, Durban, 30 novembre 2011. Ceci s'explique par la forte segmentation interne de l'organisation internationale. L'experte est certes affiliée au département des forêts comme ses homologues de l'évaluation globale mais à un programme différent (UN-REDD) et les deux équipes ne collaborent pas.

⁴ P.V. Potapov, S.A. Turubanova, M.C. Hansen, *et al.*, « Quantifying forest cover loss... », art. cit., p. 107.

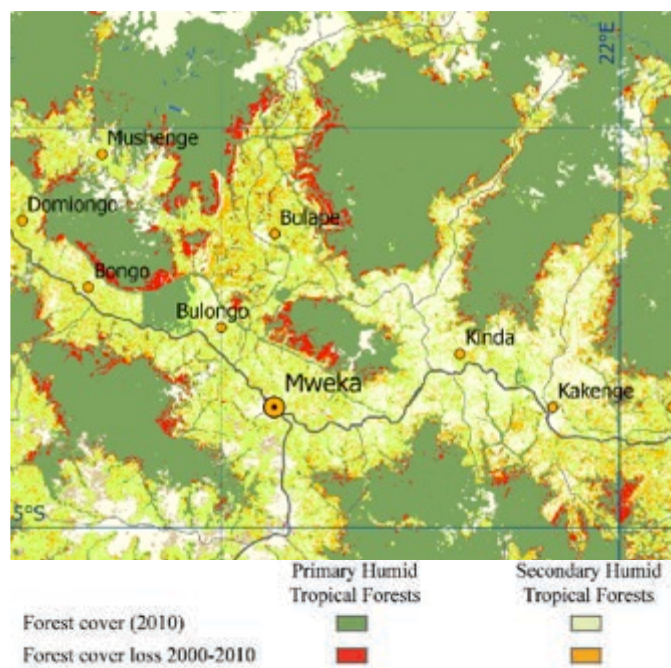


Figure 7 : Représentation du couvert forestier en 2010 et du déboisement entre 2000 et 2010 d'une zone du Kasai Occidental en République Démocratique du Congo¹

La carte utilisée par les agents préparateurs pour la planification d'activités concrètes dans lesquelles investir a ceci de remarquable qu'elle représente continuellement les forêts congolaises et fait simultanément figurer l'espace et le temps. Un seul document donne à voir la répartition du couvert forestier sur le territoire congolais et l'événement temporel qu'est le déboisement advenu entre 2000 et 2010 (figure 7). Après avoir collecté des milliers d'images, après les avoir évaluées, classées, interprétées, assemblées, les centres de calcul ont produit un document qui, pour reprendre la description des mobiles immuables par Bruno Latour, « simplifie les jugements perceptifs »². Être en mesure de voir sur une feuille de papier les forêts du pays et leur évolution permet aux agents préparateurs de planifier spatialement des investissements économiques visant à réduire la déforestation future. Leur intérêt pour l'exercice cartographique tient à l'intention du ministère de l'Environnement de soumettre un plan d'investissement au nouveau programme de la Banque Mondiale, le FIP³. La représentation spatiale proposée par les centres de recherche américains rend visible la localisation de la déforestation qui se concentre autour des villes et des voies de transport, des zones vers

¹ *Ibid.*, p. 111.

² Bruno Latour, 1985, « Les « vues » de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques », *Culture Technique*, 4, p. 4-30,

³ Le chapitre 3 précise que la rédaction de ce plan, attendu pour l'été 2011, propose une description plus fine du territoire de la RDC que la proposition de préparation. C'est sur la carte du couvert forestier et de ses pertes entre 2000 et 2010 qu'elle prend appui.

lesquelles les actions devraient être dirigées. La carte simplifie tellement les jugements perceptifs que les agents préparateurs dessinent dessus à l'aide d'un crayon pour délimiter les trois régions à cibler (figure 8).

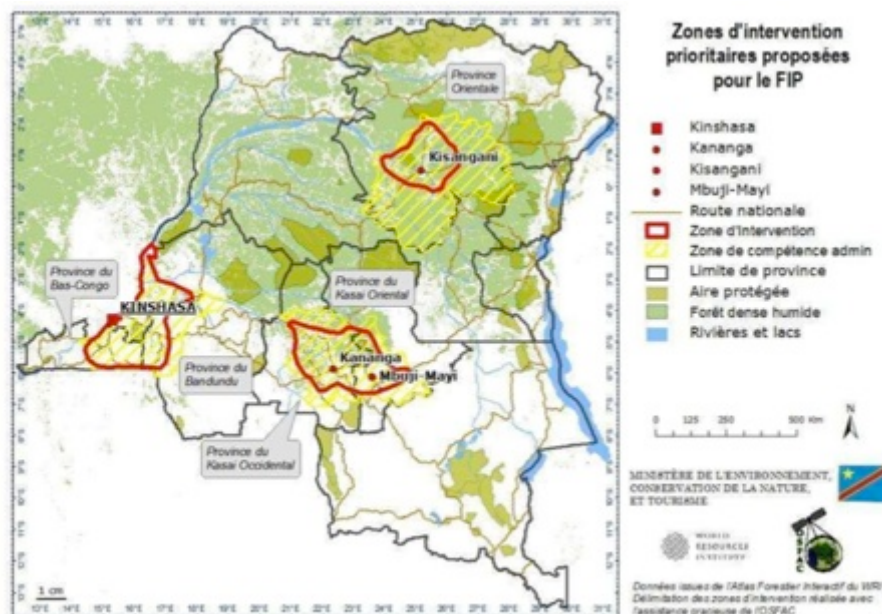


Figure 8 : Extrait du plan d'investissement pour le FIP de la République Démocratique du Congo¹

Toutefois, munis uniquement de la carte immuable les agents préparateurs sont restreints dans leurs opérations. L'un des arguments défendant la sélection des trois régions est leur taux de déforestation plus élevé que la moyenne nationale. Après avoir dessiné des patates centrées autour des villes de manière à inclure un maximum de déboisement visualisable par les couleurs rouge et orange (figure 8), les agents préparateurs ont besoin de produire une estimation de leurs taux de déforestation, ce qu'ils ne peuvent pas effectuer à partir du seul document. La limitation de leur capacité d'action ressemble à celle des communes confrontées à la cartographie nationale des zones inondables décrite par Le Bourhis². Certaines communes n'ont pas les moyens financiers et techniques pour déconstruire et contester le processus de production des résultats sur lesquels l'activité gouvernementale doit s'appuyer, comme les agents préparateurs ne sont pas en mesure de calculer des taux localisés de déboisement. En revanche, les membres de l'Observatoire Satellital des Forêts d'Afrique Centrale (OSFAC) dont les bureaux sont à Kinshasa, juste en face de ceux occupés par la Coordination Nationale, le peuvent. L'exercice cartographique est financé par un

¹ FIC, « Investment plan... », doc. cit., p. 50.

² J.-P. Le Bourhis, « Du savoir cartographique... », art. cit..

projet de l'aide américaine qui soutient aussi l'OSFAC¹. L'observatoire fournit des produits dérivés du projet aux gouvernements et à toutes institutions intéressées par le bassin forestier. Les consultants font alors appel aux services offerts par ce centre de calcul délocalisé à Kinshasa. La représentation des forêts très précieuse pour planifier des programmes, et qui suffirait donc pour opérationnaliser l'approche d'Alain Karsenty mettant la mesure technique au service du choix des mesures politiques, s'avère inutilisable quand il faut calculer des taux localisés de déboisement, une première étape vers l'évaluation d'une performance climatique.

2.3.2 LA DIFFICILE NEGOCIATION DES BONNES MESURES POLITIQUES

L'approche défendue par Alain Karsenty focalise l'attention sur les programmes à déployer. Ces interventions doivent être élaborées en fonction des causes nationales du déboisement. Le socio-économique considère, par exemple, qu'au Brésil il faudrait cibler l'agriculture commerciale et en Indonésie, les plantations de palmier à huile. Les mesures qu'il esquisse sont des instruments incitatifs, tels que des aménagements fiscaux ou des systèmes de subventions, qui s'adressent non plus à l'Etat mais à des entreprises et des individus que le socio-économiste qualifie sans problème d'agents économiques. Il n'appelle pas à éliminer l'usage de toute incitation mais établit une démarcation entre ce qui relève selon lui du politique – les décisions étatiques orientées vers une diminution des inégalités sociales – et ce sur quoi un dispositif économique peut jouer, à savoir les comportements entrepreneuriaux d'individus ou de corporations.

Les recommandations de Karsenty pour l'Afrique Centrale nous intéressent étant donné la place que nous accordons au cas de la RDC. L'auteur invite à privilégier des systèmes d'incitation financière alliant acquisition de droits fonciers et développement d'une agriculture sédentaire et durable qui remplacerait les pratiques itinérantes où de nouvelles zones boisées sont périodiquement brûlées. Une étude financée par les subventions de la préparation et menée par l'Université Catholique de Louvain identifie d'ailleurs l'agriculture comme l'une des principales causes de déboisement en RDC, aux côtés de l'usage des forêts comme source d'énergie². Pourtant, les agents

¹ C'est le projet visant la conservation de certaines zones du bassin du Congo que nous avons brièvement évoqué dans le chapitre 3 en parlant de la technique de la greffe des agents préparateurs.

² République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2012, *Synthèse des études sur les causes de la déforestation et de la dégradation des*

préparateurs n'en font pas le principal secteur ciblé par les fonds du FIP et nous avons vu au chapitre 3 qu'ils préfèrent investir dans le bois-énergie¹. La décision résulte du constat de l'absence d'expériences agricoles réussies visant à réduire le déboisement en RDC quand l'autre secteur connaît quelques succès dont le projet carbone analysé par le chapitre 2. Or, le FIP demande à ce que ses investissements stimulent le secteur privé des pays récipiendaires en faisant émerger des initiatives à répliquer². Pour répondre à cette exigence, les consultants privilégient le secteur bois-énergie jugé plus dynamique d'un point de vue économique à l'agriculture pourtant plus émettrice de CO₂. Même si calculer une performance climatique n'est pas essentiel pour le programme financeur, les mesures mises en œuvre doivent mener à une diminution du déboisement. Au printemps 2011, tandis que les agents préparateurs rédigent le plan d'investissement, le représentant de la Banque Mondiale s'interroge sur « le lien entre *makala* [charbon de bois], déforestation et reboisement »³. Lors d'une rencontre avec deux agronomes du CIRAD, dont les projets de reboisement pourraient être l'un des modèles promus, il fait part d'un projet de reboisement dans la savane au nord de Kinshasa qui depuis plus de 15 ans commercialise du charbon de bois mais qui n'aurait pas engendré de réduction de la déforestation aux alentours.

Agronome du CIRAD : « En RDC, c'est pas tant le *makala* qui impacte la forêt, c'est l'agriculture. Tu peux planter tant que tu veux, il y aura toujours de la déforestation, car c'est moins fatigant de cultiver en forêt que dans la savane. »

Benoît : « C'est comme les foyers qui consomment moins de charbon de bois, ça ne réduit pas la consommation de *makala*, ça permet juste de manger plus de repas chauds ! ».

André : « C'est problématique ça, car on est dans une logique REDD ici, on peut améliorer les conditions de vie et tout ça, à la fin c'est réduire la déforestation qui nous intéresse »⁴.

forêts en République Démocratique du Congo, Version finale, UN-REDD programme, FAO, UNDP, UNEP. Le jeune chercheur congolais rencontré au chapitre 3 a travaillé sur cette étude.

¹ FIC, « Investment plan... », doc. cit.

² FIC, « Critères de sélection... », doc. cit., p. 4. Le document parle de « transposabilité ».

³ Discussion entre André – responsable du FCPF de la Banque Mondiale à Kinshasa –, Benoît – consultant de la Coordination Nationale en charge de la candidature au FIP –, et deux agronomes du CIRAD, Kinshasa, 19 avril 2011.

⁴ *Ibid.* Le projet que mentionne André est celui qu'Olivier utilise dans son document de description de projet pour montrer que planter des acacias dans la région n'est pas une option risquée, voir le chapitre 2.

L'échange ne met pas en doute que l'utilisation du bois-énergie est une cause de la déforestation, seulement la capacité d'une intervention comme la production durable de charbon de bois ou l'usage de foyers améliorés à influencer en retour sur le couvert forestier. Conscients de la difficulté à garantir que les programmes choisis dans leur plan d'investissement auront un réel impact sur les forêts, les consultants s'inquiètent peu de cette incertitude à la différence d'André en charge de superviser la candidature au nom de la Banque Mondiale qui en sera un des financeurs. Décider d'entretenir l'ambiguïté pourrait être taxé de maintien stratégique de l'ignorance, comme le fait Andrew Mathews en décrivant la manière dont les institutions forestières mexicaines minimisent en public les chiffres relatifs aux incendies dans les zones gérées par des communautés¹. Parler de « production de l'ignorance » suppose toutefois une volonté active de passer sous silence des informations dont il serait possible d'avoir une connaissance incontestable. Plus qu'une volonté de masquer la vérité, le court échange révèle la difficulté à obtenir des certitudes sur le sujet. Vouloir répondre à ce qui est identifié comme une cause de déboisement peut très bien engendrer des conséquences bénéfiques autres que le regain du couvert forestier dans la mesure où l'étiologie du phénomène est complexe.

Dans ses recommandations, Alain Karsenty encourage à la fois l'investigation des causes nationales de la déforestation pour planifier des interventions et ce qu'il nomme une « consolidation des Etats fragiles »². Si le chapitre 3 a montré que la préparation à REDD+ ne s'apparente pas à un changement radical de la RDC, les consultants du ministère s'interrogent néanmoins sur la manière d'enrôler, de façon minimale, les institutions gouvernementales. Les investissements obtenus devraient ainsi servir à des démarches de formalisation de la propriété ou de renforcement des services forestiers. Le plan les appelle « activités habilitantes »³. En participant à un effort de stabilisation des droits et d'un service public, elles faciliteraient le déploiement de projets sectoriels ciblant la cause de déboisement qu'est la transformation du bois en source d'énergie. Seulement, l'allocation des futures ressources entre ces deux catégories, habilitante et sectorielle, soulève des débats entre agents préparateurs. Alors que Benoît soutient la dépense d'une partie des fonds pour enregistrer les droits de propriété des communautés locales, Bruno pense qu'il faut concentrer les moyens sur le développement d'un secteur privé congolais⁴. Selon lui, la RDC a besoin d'une classe

¹ Andrew S. Mathews, 2008 « State making, knowledge, and ignorance : Translation and concealment in Mexican forestry institutions », *American Anthropologist*, 110, 4, p. 484-494.

² A. Karsenty, N. Tulyasuwan, D. Ezzine de Blas, « Financing options... », doc. cit., p. 36.

³ FIC, « Investment plan... », doc. cit., p. 39 (« enabling activities »).

⁴ Discussion entre Bruno et Benoît, Kinshasa, 29 avril 2011. Sur les droits de propriété communautaires en RDC, voir le chapitre 5.

dominante instruite », « une sorte de bourgeoisie à la [le nom du porteur de projet du chapitre 2] », qui dit « qu'elle en a marre ».

Le nom d'Alain Karsenty est mobilisé dans la discussion passionnée entre les consultants de la Coordination Nationale sur la visée des futurs investissements. Le socio-économiste, dont le premier agent préparateur se fait le porte-parole, est bien connu à Kinshasa. Le second considère au contraire qu'il faut « arrêter de passer par l'Etat »¹. Mener des programmes incitatifs pour développer durablement une agriculture durable sur l'ensemble du territoire et sécuriser le foncier – ce que recommande Karsenty – demanderait un effort massif qu'il taxe de peu réaliste. A ces mesures nationales juridiques et bénéficiant aux plus pauvres, il juge préférable pour la RDC le développement d'activités lucratives et défend des interventions plus proches, par exemple, des projets de micro-entreprises initiés au Caire par la Banque Mondiale et décrits par Julia Elyachar². Bien que les deux positions s'accordent sur l'importance d'agir sur les moyens de diminuer le déboisement, elles divergent radicalement sur leur choix.

2.4 Pérenniser les instruments de la préparation ?

Ne pas rémunérer de performances climatiques mais encourager la mise en œuvre de mesures adaptées aux différents pays en développement, telle est l'approche défendue ici. Les principales chaînes météorologiques qui composeraient le système incitatif ne seraient plus celles qui traduisent les forêts en une série de chiffres. Forcément *ad hoc*, elles sont encore à imaginer et devraient réussir à mesurer des efforts politiques. Nous avons dit qu'il s'agissait en quelque sorte de pérenniser les instruments de la préparation et de la phase d'investissement. Mais pour leurs créateurs ces initiatives ne sont que transitoires, en attente de règles internationales basées sur la quantification du carbone.

Courant 2011, la Banque Mondiale annonce d'ailleurs la construction d'un nouvel instrument financier, qui serait un test grandeur nature du financement de la lutte contre la déforestation par le calcul et l'achat de réductions d'émissions³. Lorsqu'elle lance en 2007 le FCPF, l'organisation internationale associe déjà au fonds de préparation un fonds carbone. Destiné à devenir actif ultérieurement, il « rémunèrera

¹ *Ibid.*

² J. Elyachar, « Markets of dispossession », *op. cit.*

³ L'annonce est faite notamment lors de la Carbon Expo, notes de terrain, Barcelone, 1 juin 2011.

les pays sélectionnés sur la base de contrats négociés stipulant une réduction vérifiable des émissions »¹. Quatre ans plus tard, l'institution fait savoir qu'elle entend opérationnaliser cet outil sous peu. Les sommes ont progressivement été collectées auprès de l'aide publique de pays industrialisés et d'acteurs non gouvernementaux tels que l'ONG The Nature Conservancy et l'entreprise British Petroleum². Courant 2012, le personnel de la Banque Mondiale affecté à la gestion du fonds travaille aux formulaires que les pays candidats, déjà impliqués dans des processus de préparation, devront remplir et aux règles encadrant les calculs qu'il leur faudra effectuer. Quelques pays sont pressentis pour proposer des notes d'idées de programme qui seront ensuite consolidées sur le mode du Document de Description de Projet du marché du carbone du Protocole de Kyoto. La RDC est l'un d'eux, comme le Costa Rica et l'Indonésie.

A la différence de la préparation qui est nationale, le nouveau programme envisagé en RDC sera proposé par le ministère de l'Environnement mais localisé sur une province de 12 millions d'hectares de forêt³. L'intervention devrait inclure des porteurs de projet de reboisement et de conservation de la nature comme l'entrepreneur du chapitre 2 ou WWF ainsi qu'une société d'exploitation du bois cherchant à mettre au bois une gestion plus durable de ses concessions. Comment établir un niveau de référence et quel système de suivi des forêts mettre en place deviennent des questions primordiales. En 2013, un bureau d'étude partenaire de la candidature s'exprime sur ces aspects métrologiques⁴. Il explique que les données de l'OSFAC utilisées par les agents préparateurs pour planifier les investissements de FIP ne conviendront pas pour établir des niveaux de référence exigés par le fonds carbone, à cause du caractère composite des images. Sur la carte des forêts en 2000 cohabitent effectivement des données satellitaires de 1998 et de 2002. Le choix de recourir à une telle composition était motivé par l'objectif de rassembler un maximum d'images sans nuage afin de représenter l'intégralité du territoire national. Utile lorsque les agents préparateurs planifient, ce critère est contreproductif quand il s'agit de restituer année par année l'évolution des forêts sur une zone bien plus réduite. La candidature au fonds carbone oblige la RDC, ses agents préparateurs chargés de la démarche et les acteurs pressentis

¹ FCPF, « Information memorandum », doc. cit., p. 2.

² Banque Mondiale, 2013, *The Carbon Fund of the Forest Carbon Partnership Facility*, Washington.

³ Forest Carbon Partnership Facility – Carbon Fund, 2013, « Emission Reductions Program Idea Note (ER-PIN), Democratic Republic of Congo, Mai Ndombe REDD+ ER Program », 17 mai 2013.

⁴ Jeremy T. Freund, Mike Korchinsky, Simon C. Bird, (non daté), « Approach to establishing Jurisdictional-Scale Reference Emission Level (REL) for the Future Mai Ndombe Province. As an important example of a High-Forest / Low-Deforestation (HFLD) Jurisdiction », Wildlife Works, Mai Ndombe REDD+, ERA.

pour réaliser ce programme de réduction des émissions liés au déboisement à envisager de s'équiper davantage.

L'annonce par la Banque Mondiale du lancement de son fonds carbone est critiquée par des ONG internationales qui deviennent en quelque sorte les porte-parole d'une conception des règles en matière de REDD+ proche de celle défendue par Alain Karsenty. Dès le mois de mai 2011, un communiqué adressé aux gestionnaires du fonds fait part de l'inquiétude de Global Witness et des Rainforest Foundation Norway et UK devant l'empressement de l'institution à opérationnaliser le nouvel instrument sans convier des représentants de « la société civile » à débattre des modalités¹. Dans un autre document, FERN et les Amis de la Terre taxent la décision de prématurée et développent l'argument suivant. Ouvrir le fonds carbone risque de court-circuiter les préparations nationales. Les gouvernements seraient incités à concentrer leurs efforts sur un programme localisé et sur la mesure du carbone au détriment de la création d'institutions et de politiques prenant en compte, par exemple, les demandes des populations dont la survie dépendra des ressources forestières. Les ONG citées contestent l'interprétation des règles en matière de REDD+ que donne l'instrument financier selon lequel « le paiement des performances serait versé en échange de crédits carbone forestiers »². Certaines sont directement en contact avec Karsenty ou connaissent ses travaux. Global Witness cosigne, par exemple, son rapport pour la Commission Européenne et des membres de Rainforest Foundation Norway ont interagi avec lui sur l'affaire McKinsey³.

Comme ces ONG de défense des droits des peuples autochtones et des populations forestières, le socio-économiste articule sa redéfinition de la notion de performance à un rejet du marché du carbone où un droit de propriété est transféré. Les incitations qu'il propose de mettre en place à l'échelle nationale visent non pas à échanger des réductions d'émissions qui autoriseraient à émettre mais à compenser l'arrêt d'une activité comme le brûlis sans autre contrepartie que la satisfaction d'avoir œuvré pour le climat. Dans un ouvrage de sciences politiques consacré à « l'instrumentation de l'action publique », Karsenty revendique cette distinction entre suspension d'un droit d'usage (des forêts par la population riveraine) et transfert de ce droit (à un industriel

¹ Global Witness, FERN, Friends of the Earth US, *et al.*, 2011, « Civil Society Letter to FCPF Carbon Fund », 31 mai 2011. Sur la participation de la société civile aux différentes actions entreprises dans le cadre de la préparation des pays à REDD+, voir le chapitre 5.

² Bank Information Center, Friends of the Earth, FERN, 2011, « World Bank launches new forest carbon fund amidst secrecy and concerns for the safety of forest peoples », 31 mai 2011.

³ Entretien avec un membre de Rainforest Foundation Norway, Durban, 2 décembre 2011.

pollueur)¹. Il prône un changement de vocabulaire pour ne plus qualifier de « basé sur le marché » les interventions incitatives type paiements pour services environnementaux, un enjeu discursif qui importe lorsque l'on connaît l'importance des mots dans l'écriture des décisions internationales². Préférer des indicateurs de bonnes politiques à la quantification du carbone évince, selon Karsenty, la possibilité de faire des forêts une option de compensation de CO₂ et donc de créer un marché.

Questionner le calcul d'émissions et l'échange marchand, cette approche bénéficie du soutien de la Direction Climat de la Commission Européenne commanditaire du rapport présenté en 2011³. Or, la Commission alimente le nouveau fonds de la Banque Mondiale et participe à l'élaboration de ses règles, en tant qu'investisseur. A l'instar de ses homologues norvégiens, canadiens ou australiens, le représentant européen donne son avis sur le « cadre méthodologique et la formule de tarification » formalisant les accords signés entre le fonds et les candidats acceptés et par lesquels les réductions d'émissions générées seraient échangées⁴. L'un des points discutés est la possibilité suggérée par le fonctionnaire européen d'introduire dans ces contrats de vente la rémunération d'autres « bénéfices » que les réductions d'émissions⁵. Les accords pourraient intégrer comme condition du paiement le respect d'indicateurs tels que la mise en œuvre d'actions bénéficiant aux riverains. La proposition est débattue sans être acceptée⁶. L'instrument de la Banque Mondiale est finalement orienté vers l'instauration de relations bilatérales où un nouveau type de crédits carbone serait échangé, résultant de diminution du déboisement à l'échelle d'une portion de territoire

¹ Alain Karsenty, Driss Ezzine de Blas, 2014, « Du mésusage des métaphores. Les paiements pour services environnementaux sont-ils des instruments de marchandisation de la nature ? », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascombes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 161-189.

² Voir le chapitre 6.

³ Le fonctionnaire en question est aussi le signataire de l'article du JRC présentant le principe de conservativité et la cartographie des forêts intactes. Nous le retrouverons au chapitre 6.

⁴ Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, (non daté), « Working Group on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund of the FCPF, Terms of Reference ».

⁵ Voir la copie du message électronique envoyé par le représentant en charge de REDD+ au sein de la Commission Européenne aux gestionnaires du fonds de la Banque Mondiale et aux autres représentants des investisseurs le 18 juin 2012, accessible à : https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/June2012/EC%20views%20on%20MPACF_0.pdf, page consultée le 13 juin 2014.

⁶ Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2012, « Recommandations du Groupe de travail sur le cadre méthodologique et la formule de tarification applicables au Fonds carbone du FCPF », FMT note 2012-8, 9 juin 2012.

national, plus grande qu'un simple projet et impliquant davantage l'administration que le mécanisme du chapitre 2.

Le problème de la déforestation est posé ici de manière radicalement différente que précédemment. Il ne s'agit plus de mesurer le couvert forestier pantropical et de faciliter la quantification du carbone mais de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour diminuer le déboisement. Le focus technico-métrologique a laissé place à une sensibilité quasi-sociologique. Les forêts deviennent des enjeux politiques et économiques nationaux. A travers elles, le système incitatif devrait en fait s'atteler aux problèmes des Etats concernés dits « fragiles ». La fragmentation de la prise de décision, l'instabilité politique, l'absence d'infrastructures, les réseaux d'entrepreneurs peu honnêtes en collusion avec le pouvoir, telles sont les questions dont il faut tenir compte afin de concevoir des mesures justes incitant à maintenir le couvert forestier. Au nom d'un intérêt collectif qui devrait œuvrer dans chaque pays pour y réduire les inégalités économiques et politiques, la notion de performance est redéfinie. Elle ne doit plus être exclusivement climatique – des réductions d'émissions – mais inclure une série d'indicateurs *ad hoc*. De nouvelles chaînes métrologiques sont à inventer relativisant l'importance de la mesure des forêts et du carbone afin de privilégier une sorte d'éducation politico-morale des gouvernants. Soutenue par des ONG de défense des peuples autochtones, cette approche qui consisterait à pérenniser les interventions préparatoires n'est pas suivie par les initiateurs de ces initiatives précoces dont les nouveaux programmes cherchent au contraire à tester la quantification des réductions d'émissions comme mode d'incitation à diminuer le déboisement.

3. Intensifier les mesures : la représentation 3D du carbone au service de la valorisation de la nature

La troisième et dernière approche examinée vise l'exactitude et l'intensification de la représentation du stock de carbone forestier et des phénomènes qui le perturbent. Le focus est à nouveau sur la mesure des forêts mais la démarche facilitatrice, qui économise en réinvestissant des infrastructures métrologiques opérationnelles, est remplacée par un perfectionnement technique pour lequel il faut lever des

financements. A l'aide d'un arsenal démonstratif, ses promoteurs tentent d'instaurer des partenariats publics-privés en enrôlant dans leurs projets de recherche des gouvernements intéressés par REDD+, dont celui de la RDC. Trois éléments sont articulés : des techniques de quantification du carbone de très haute résolution, associant l'imagerie satellite routinière à des innovations technologiques ; un souci de préservation de la nature qui valorise la diversité biologique ; et un mode de financement basé sur la mise en marché de réductions d'émissions. L'échelle spatiale pertinente n'est plus le pantropical, ni le découpage national, c'est un territoire infranational, circonscrit en vue d'être préservé. Nous verrons donc qu'ici diminuer la déforestation tropicale signifie multiplier des initiatives de conservation de la nature qui génèrent des crédits carbone pour la compensation volontaire.

3.1 Produire des cartes « haute-fidélité » du stock de carbone

3.1.1 UNE « PUISSANTE CHAÎNE ANALYTIQUE » ET UN SOUCI DE LA NATURE

L'approche que nous avons choisie de décrire pour clore le chapitre est proposée, entre autres, par Gregory Asner auquel le journal scientifique *Nature* consacre un reportage en octobre 2009, à quelques mois de la session annuelle des négociations à Copenhague¹. Asner dirige un des laboratoires du Département d'Ecologie Globale de la Carnegie Institution for Science, une fondation privée de recherche californienne. Le journaliste rencontre le chercheur au Pérou où il travaille avec le WWF et entend « démontrer sa technologie » en vue de présenter les résultats en marge des négociations². La technologie en question est un système de cartographie de haute résolution du stock de carbone d'une forêt et de ses variations spatiales à l'aide d'un laser aéroporté mesurant la hauteur de la canopée. Asner a déjà testé l'ensemble du dispositif métrologique à Hawaï, il continuera à Madagascar en 2010, encore en partenariat avec le WWF, puis en Colombie en 2011 et au Panama l'année suivante. A travers les sites étudiés, dont les surfaces varient d'un demi à une dizaine de millions d'hectares, le chercheur et son équipe mènent une quête de la précision sur la mesure du carbone.

L'expédition de Greg Asner et son équipe au Pérou vise à produire une carte qui géolocaliserait le stock de carbone d'une portion des forêts péruviennes d'environ quatre millions d'hectares (200 kilomètres sur 200 kilomètres). Elle met ainsi en évidence des variations spatiales du contenu en carbone de cette végétation, en fonction d'une

¹ Jeff Tollefson, 2009, « Counting carbon in the Amazon », *Nature*, 461, p. 1048-1052.

² *Ibid.*, p. 1049.

variété de facteurs tels que l'altitude, la pente, l'humidité, les activités humaines, etc. Elaborer une telle représentation nécessite un arsenal instrumental complexe, baptisé le Carnegie Airbone Observatory. L'écologue se réfère au protocole expérimental en parlant de :

Une puissante chaîne analytique, allant de placettes de terrain correctement mesurées, à des données satellite et environnementales en passant par le LiDAR de haute résolution.¹

Cette « chaîne analytique » est une chaîne métrologique qui associe des images satellite, des mesures de biomasse et des vols d'avion sur lequel est embarqué un laser, le LiDAR pour Light Detection And Ranging, soit en français un altimètre laser à balayage. Le processus de cartographie comporte plusieurs étapes². La première est une description des forêts à investiguer à travers les dommages causés par le déboisement et la dégradation. Pour la zone étudiée des images du programme satellite Landsat sont collectées et analysées à l'aide d'un logiciel développé par l'équipe d'Asner. Il calcule pour chaque pixel une métrique équivalente à une sorte de pourcentage de perturbation des forêts représentées. L'algorithme automatisé génère une cartographie des forêts et de leur état de perturbation : couvert forestier, déforestation, dégradation ou régénération. Ces quatre catégories servent à stratifier la zone étudiée, autrement dit à répartir la surface en plusieurs classes. A cette description est combinée une autre classification en fonction, cette fois-ci, des types de végétation. Procurée par le ministère de l'Environnement péruvien, elle ne résulte pas de l'investigation du chercheur américain. Les deux informations spatiales – l'état de perturbation des forêts et le type de végétation – permettent la délimitation d'une trentaine de zones qui donnent un aperçu représentatif de la diversité des forêts de la région étudiée.

Ce premier travail d'échantillonnage sert à répartir les sites d'analyse approfondie au dessus desquels Asner fait voler un LiDAR aéroporté. La grandeur principale que mesure l'instrument est la hauteur des arbres. Le LiDAR est une technique de télédétection qui fonctionne comme un laser à impulsion. L'instrument émet périodiquement des ondes de lumière et détecte le signal réfléchi par l'objet investigué. Le temps de réponse permet de calculer la distance qui sépare le récepteur de la surface

¹ L'expression est tirée de l'article restituant l'expérience au Panama : Gregory P. Asner, Joseph Mascaro, Christopher Anderson, *et al.*, 2013, « High-fidelity national carbon mapping for resource management and REDD+ », *Carbon Balance and Management*, 8, 7, p. 1-14, p. 6.

² Nous tirons la description du protocole expérimental de l'article suivant et son fichier « matériel et méthode » de Gregory P. Asner, George V. N. Powell, Joseph Mascaro, *et al.*, 2010, « High-resolution forest carbon stocks and emissions in the Amazon », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107, 38, p. 16738-16742.

cible. Dans le cas d'une couverture forestière, l'énergie enregistrée est une combinaison de signaux renvoyés par les différentes couches qui composent la végétation du sommet de la canopée jusqu'au sol. Le dispositif utilisé par Asner trace ainsi des profils dont la forme ressemble à celle d'un arbre (figure 9, à gauche), bien qu'il s'agisse de la distribution verticale de l'énergie réfléchiée par toute la matière sur une surface de plusieurs mètres, soit un assemblage des parties de plusieurs arbres et d'autres éléments de la végétation (figure 9, à droite). Monté sur un avion, le LiDAR collecte de façon continue ces profils générés par les forêts survolées.

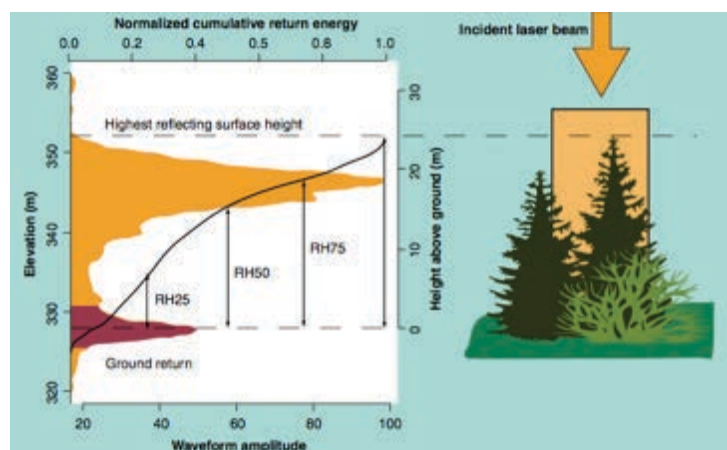


Figure 9 : Schéma de la métrique LiDAR¹

La métrique LiDAR – hauteur et les profils verticaux de la canopée – intéresse Asner et le WWF car elle informe sur le carbone contenu par les forêts. Développé vers la fin des années 1990, la technologie fait l'objet au début des années 2000 de travaux qui montrent l'existence d'une corrélation entre les informations mesurées par le LiDAR et la biomasse². Lorsque le laser survole les zones choisies de la forêt péruvienne, il mesure une grandeur, la métrique LiDAR, dont Asner peut déduire la variation spatiale du carbone. Seulement pour effectuer la déduction il lui faut au préalable calibrer la fonction de corrélation. L'équipe mène pour cela une série de calculs de biomasse à partir de mesures sur des placettes localisées dans quelques sites investigués par le laser. A l'instar du suivi de la plantation d'acacias du chapitre 2, l'opération consiste à mesurer la hauteur et le diamètre à hauteur de poitrine de tous les arbres, puis de

¹ Scott Goetz, Ralph Dubayah, 2011, « Advances in remote sensing technology and implications for measuring and monitoring forest carbon stocks and change », *Carbon Management*, 2, 3, p. 231-244.

² Asner se réfère notamment aux études suivantes : Michael A. Lefsky, Warren B. Cohen, Geoffrey G. Parker *et al.*, 2002, « Lidar Remote Sensing for Ecosystem Studies », *BioScience*, 52, 1, p. 19-30, et Michael A. Lefsky, Warren B. Cohen, David J. Harding, *et al.*, 2002, « Lidar remote sensing of above-ground biomass in tree biomes », *Global Ecology & Biogeography*, 11, 5, p. 393-399.

convertir ces grandeurs en quantité de carbone selon des équations allométriques obtenues de la littérature¹. Chaque placette mesurée produit une valeur du stock de carbone par hectare qui est ensuite associée à une valeur de la métrique LiDAR enregistrée lors du survol de la zone. Le résultat est une courbe de calibrage qui relie la quantité de carbone par hectare à une information collectée par le LiDAR (figure 10). L'opération n'a lieu que sur quelques placettes mais permet à Asner de représenter la variation spatiale du carbone sur le reste des zones survolées par le laser puis, grâce à la classification de la végétation établie précédemment, de l'étendre à l'ensemble des quatre millions d'hectares.

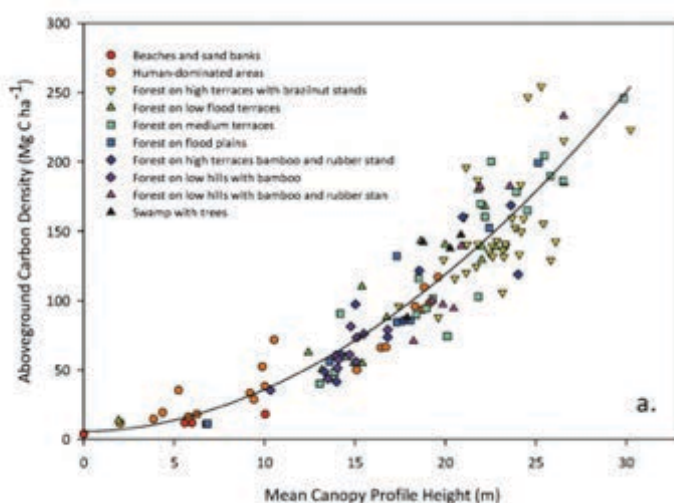


Figure 10 : Calibration du LiDAR²

Le traitement des données satellite pour classifier les forêts péruviennes, les vols répétés du Carnegie Airbone Observatory et les déplacements au cœur de la forêt pour calibrer l'instrument sont les péripéties que nous conte le reportage de Nature consacré à l'expédition de Greg Asner au Pérou. C'est également ce que détaille plus techniquement l'article paru dans la revue PNAS en 2010. Intitulé « High-resolution forest carbon stock and emissions in the Amazon », il présente le principal résultat du projet : une carte représentant les variations spatiales du stock de carbone de la biomasse aérienne de la portion de l'Amazonie péruvienne étudiée³. Sur la carte colorée où le vert indique un fort taux de carbone par hectare à l'inverse du bleu, Asner fait apparaître les causes probables de la perturbation de la biomasse. Les patterns visuels

¹ C'est le type d'opérations qu'Olivier doit effectuer pour mesurer le carbone stocké dans ses acacias.

² G.P. Asner, G.V.N. Powell, J. Mascaro, *et al.*, « High-resolution forest... », art. cit., « supporting information », p. 10.

³ *Ibid.*, p. 3.

identifiés seraient des traces de mines d'or, de l'exploitation sélective du bois et de la déforestation destinée à l'agriculture, l'élevage et la construction de route (désignés respectivement par les lettres (i), (ii) et (iii), figure 11).

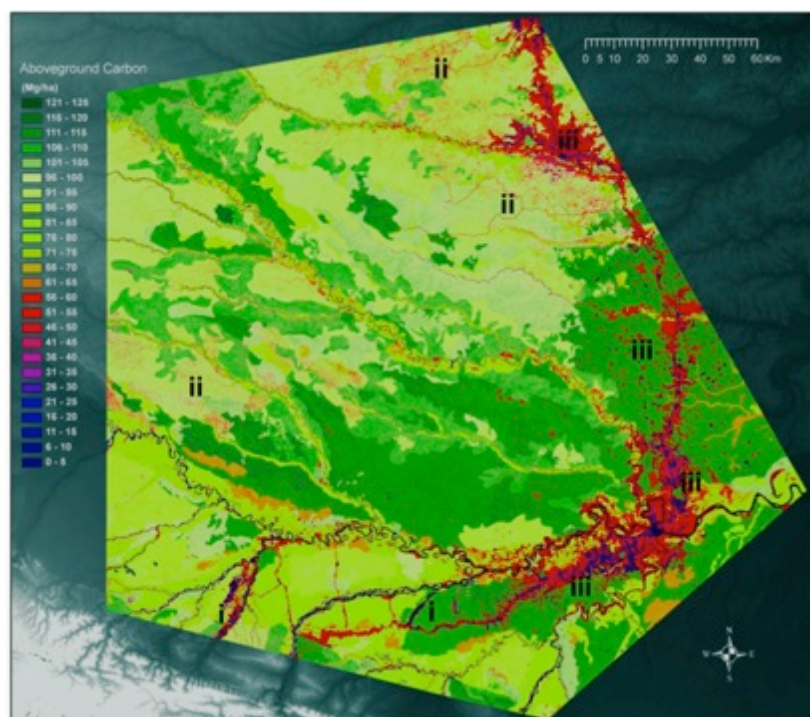


Figure 11 : Cartographie du carbone stocké par une portion de forêt amazonienne au Pérou (vert foncé : quantité élevée, bleu foncé : quantité faible)¹

Déployer cette chaîne analytique et métrologique, Asner et son équipe le font à Madagascar en 2010, puis en Colombie et au Panama. En fonction des circonstances, la méthode de ce centre de calcul ambulant varie à la marge. L'écologue l'affine en passant d'un cas à l'autre. A Madagascar, par exemple, le chercheur est confronté à l'absence d'une cartographie de la végétation du pays. Il établit alors une classification grossière à partir d'images satellite et utilise comme information supplémentaire pour stratifier les forêts l'altitude mesurée par un radar-satellite². En Colombie, la surface explorée est trois fois plus grande que celle du Pérou car, entre temps, Asner a mis au point une technique lui permettant de calibrer son appareil sur moins de placettes de mesure, une étape très coûteuse en temps³. Au Panama, il ajoute à la production de la

¹ *Ibid.*, p. 16740.

² Gregory P. Asner, John K. Clark, Joseph Mascaro, *et al.*, 2012, « Human and environmental controls over aboveground carbon storage in Madagascar », *Carbon balance and management*, 7, 1, p. 2-13.

³ Gregory P. Asner, John K. Clark, Joseph Mascaro, *et al.*, 2012, « High-resolution mapping of forest carbon stocks in the Colombian Amazon », *Biogeosciences Discussions*, 9, 3, p. 2445-2479.

carte une évaluation de l'incertitude de ses calculs¹. Pour chaque étude, le principal résultat des mesures est le même, une représentation continue du carbone d'une certaine surface de forêt. A cette visualisation spatiale est associée une description fine des lieux cartographiés – forêts plus ou moins sèches, présence de bambous ou de conifères, relief et cours d'eau, etc. – et des activités humaines qui s'y déroulent.

Bien qu'Asner aime à parler de « paysage de carbone » la justesse de la représentation ne concerne pas seulement cette composante de la forêt². Le reportage de Nature nous apprend que dans l'avion qui transporte le LiDAR se trouve un autre instrument de mesure³. Il s'agit d'un détecteur qui en scannant la végétation rend visible la diversité chimique, et éventuellement biologique, qui la compose. L'association des deux outils est présentée dès 2007 par Asner et son équipe comme le moyen d'approfondir l'« étude des écosystèmes »⁴. Chaque carte de carbone publiée est ainsi accompagnée d'articles traitant de problèmes différents investigués sur le même terrain, tels que la capacité prédictive des données du second instrument sur la chimie des espèces étudiées ou l'analyse fine de la structure tridimensionnelle de la canopée⁵. Ainsi, au-delà de la mesure du carbone, l'activité scientifique d'Asner se donne comme ambition de toujours mieux décrire et comprendre des écosystèmes.

3.1.2 ESTHETISATION ET DEMONSTRATION VIDEO

Les pays dont des portions de forêts ont été explorées par le Carnegie Airbone Observatory – Pérou, Madagascar, Colombie, Panama – font pour la plupart l'objet de processus de préparation aux futures règles en matière de REDD+, menés par leurs administrations et financés par l'aide au développement⁶. Il s'y déroule aussi des

¹ G.P. Asner, J. Mascaro, C. Anderson, *et al.*, « High-fidelity national carbon mapping... », art. cit.

² G.P. Asner, J.K. Clark, J. Mascaro, *et al.*, « Human and environmental controls... », art. cit., p. 7.

³ J. Tollefson, « Counting carbon in the Amazon », art. cit., p. 1049.

⁴ Gregory P. Asner, Eric D. Knapp, Ty Kennedy-Bowdoin, *et al.*, 2007, « Carnegie airborne observatory: in-flight fusion of hyperspectral imaging and waveform light detection and ranging for three-dimensional studies of ecosystems », *Journal of Applied Remote Sensing*, 1, 1, p. 013536-013536.

⁵ Gregory P. Asner, Roberta E. Martin, David E. Knapp, *et al.*, 2011, « Spectroscopy of canopy chemicals in humid tropical forests », *Remote Sensing of Environment*, 115, p. 3587-3598, et Gregory P. Asner, James R. Kellner, Ty Kennedy-Bowdoin, *et al.*, 2013, « Forest Canopy Gap Distributions in the Southern Peruvian Amazon », *PloS one*, 8, 4.

⁶ Les quatre pays bénéficient des subventions du fonds de préparation du FCPF de la Banque Mondiale.

initiatives dites pilote déléguées à divers acteurs non gouvernementaux. Soutenue par le WWF et par le ministère de l'environnement du pays, l'intervention au Pérou s'est focalisée sur une zone traversée depuis peu par une voie de communication reliant l'océan Atlantique à l'océan Pacifique susceptible d'augmenter le déboisement aux alentours¹. Les projets de recherche d'Asner sont donc explicitement associés à des activités labellisées REDD+ et le scientifique mobilise ses expériences passées pour convaincre des représentants gouvernementaux, intéressés par l'idée que leur pays puisse être incité à réduire sa déforestation, de faire appel à ses services.

Le chercheur déploie un véritable arsenal démonstratif pour intéresser de nouveaux pays concernés par le futur système incitatif visant à réduire le déboisement tropical. Comme les démonstrateurs de la NASA et leurs démos étudiées par Claude Rosental, Asner participe à des rencontres où il explique ce dont sa technologie est capable grâce à des outils vidéo². Il est invité, par exemple, en juin 2012 au Costa Rica qui se prépare activement à REDD+³. L'écologue expose les résultats des projets précédents en projetant via un support *Power Point* de belles images dont les légendes indiquent respectivement « 3D view of the Amazon forest », « 3D-image : land-use mosaic, Colombian Amazon » et « Diversity in 3D » (figure 12). Le site web du Carnegie Airbone Observatory regorge de ce genre de visualisation⁴. A partir des données tridimensionnelles collectées par le LiDAR, des forêts virtuelles sont reconstituées au-dessus desquelles les animations vidéo donnent l'impression de voler. Les cartes de carbone et leurs belles couleurs montraient déjà une tendance à l'esthétisation qui touche ici à son comble. Les démonstrations visuelles n'ont quasiment pas de légende, elles représentent en trois dimensions « l'Amazonie » ou la « Diversité ». Rien n'est dit sur la manière dont elles sont produites. Ce sont des critères esthétiques et une forme de réalisme visuel qui comptent. A l'instar des simulations numériques en mécanique des fluides examinées par Lorraine Daston et Peter Galison, les vidéos d'Asner font fusionner science et art⁵. Elles sont d'autant plus caractéristiques du récent tournant dans la représentation de la nature évoqué par les auteurs que leur exhibition sert à

¹ G.P. Asner, G.V.N. Powell, J. Mascaro, *et al.*, « High-resolution forest... », art. cit.

² C. Rosental, « Les capitalistes de la science », *op. cit.*

³ FONAFIFO, 2012, « Intercambio de conocimiento y experiencias sobre metodologías MRV: contribuciones para el desarrollo de un proyecto piloto en Costa Rica para acceder al Fondo de Carbono en el marco del proyecto Estrategia REDD+ », San José, 13-14 juin 2012. Gregory P. Asner, (non daté), « High-resolution Forest Cover and Carbon Mapping », présentation *Power Point*.

⁴ Le site est accessible au lien suivant : <http://cao.stanford.edu/>, page consultée le 13 juin 2014.

⁵ L. Daston, P. Galison, « Objectivité », *op. cit.*, p. 462-470.

« démontrer ce que la technologie peut faire » en vue de la vendre¹. Comme les images produites par le microscope à force atomique manipulant des nanoparticules, la visualisation tridimensionnelle, obtenue grâce à la chaîne métrologique décrite précédemment, valorise la technique utilisée.

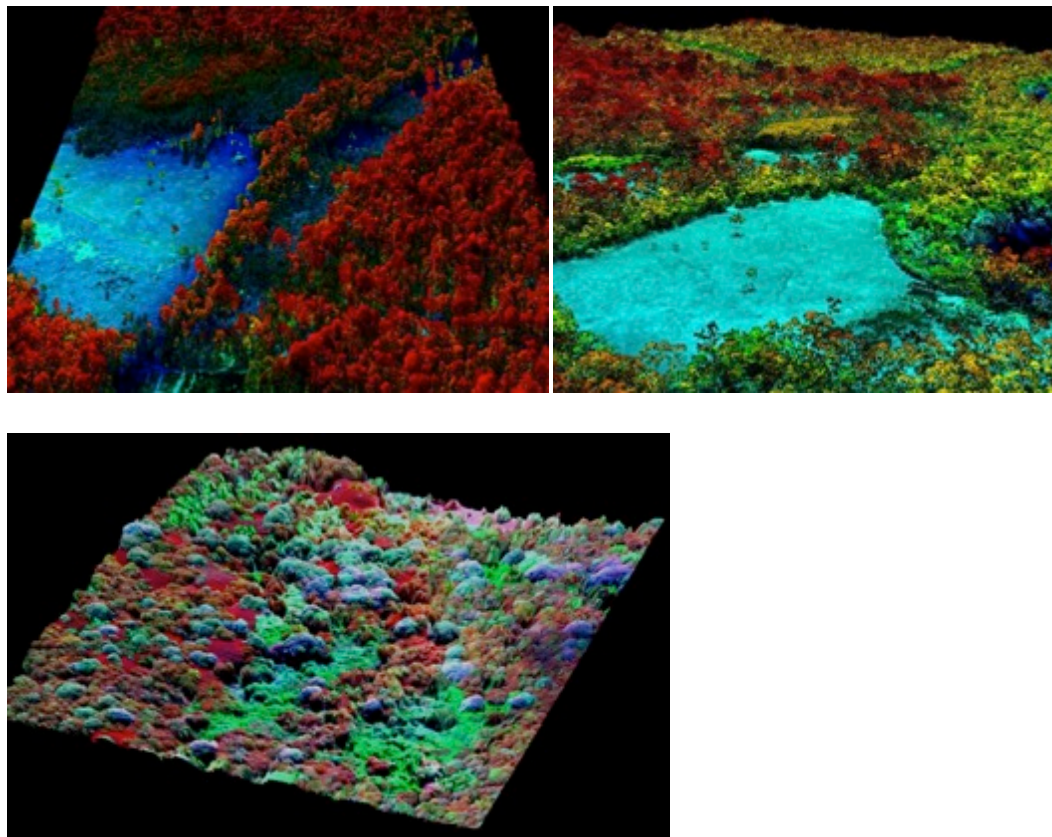


Figure 12 : Extraits de la banque d'images du Carnegie Airbone Observatory, de haut en bas et de gauche à droite « 3D view of the Amazon forest », « 3D-image : land-use mosaic, Colombian Amazon » et « Diversity in 3D »²

L'arsenal démonstratif déployé par le chercheur et son équipe compte parmi ses ressources des vidéos d'un genre différent, également disponibles sur le site de l'observatoire. Celles-ci mettent en scène les responsables politiques des pays ayant fait appel au service cartographique. On peut ainsi voir le ministre de l'Environnement péruvien s'asseoir dans l'avion hébergeant le LiDAR. Il prend place aux côtés de Greg Asner qui à l'image commente le paysage survolé. Lors de sa présentation au Costa Rica l'écologue fait référence à cette autre composante du service que propose son système de mesure du carbone. Son support *Power Point* montre le Président de la Colombie en avion sur YouTube et juxtapose la une du magazine américain Times où l'homme

¹ *Ibid.*, p. 460.

² G.P. Asner, « High-resolution Forest Cover... », doc. cit., slides 26, 39, 47.

politique est à l'honneur en avril 2012 (figure 13). Il peut sembler exagéré d'attribuer à l'intervention d'Asner la paternité du « retour colombien », quand l'entretien avec Juan Manuel Santos parle de l'essor économique du pays, de sa stratégie vis-à-vis des FARC et du renouveau de ses relations diplomatiques avec les Etats Unis¹. L'allusion à la vidéo informe, en revanche, sur les stratégies marketing de l'observatoire qui fait des mises en scène politique possibles offertes par ses projets de recherche un argument en faveur du système de mesure.



Figure 13 : Extrait d'une des démonstrations de Gregory Asner²

Outre son activité de production et de publication scientifique, Greg Asner s'adonne à des démonstrations de la valeur promotionnelle d'une collaboration avec son laboratoire, pour les représentants gouvernementaux de pays intéressés par REDD+. Le genre de performance politique proposé par l'écologue au Président Péruvien dans l'avion qui transporte l'instrument de mesure ressemble à celles déployées autour du programme de reboisement massif très médiatique du Président Mexicain raconté par Andrew Mathews³. Nous employons ici l'adjectif politique dans le sens de politicien ou diplomatique. Le partenariat avec Asner devient un moyen de montrer, de façon ostentatoire, à la population ou aux dirigeants d'autres pays que ceux du Pérou, ou du Mexique dans le cas de Mathews, agissent pour le climat et les forêts. En évoquant comment le WWF a pris contact avec le ministre congolais de l'Environnement afin d'initier un projet LiDAR et produire « une carte carbone du pays », l'experte de la FAO chargée des questions météorologiques de la préparation à REDD+ trouve ces

¹ Tim Padgett, 2012, « Colombia's President Talks with TIME About Castro, Capitalism and His Country's Comeback », *Times*, 12 avril 2012.

² G.P. Asner, « High-resolution Forest Cover... », doc. cit., slide 41.

³ Andrew S. Mathews, 2013, « Scandals, audits and fictions: Linking climate change to Mexican forests », *Social Studies of Science*, 44, 1, p. 82-108.

partenariats publics-privés plutôt irresponsables. Selon elle, ce sont des « projets de recherche déguisés » à travers lesquels les scientifiques produisent des connaissances pour publier, sans apporter quoi que ce soit de durable aux pays étudiés¹. Quand ils en parlent, Bruno et Benoît, deux des agents préparateurs du chapitre 3, disent de la technologie dont ils ont vu les images tridimensionnelles et colorées qu'elle permet « de déterminer la structure de la canopée » et même « d'identifier les espèces »². Afin de contrer cet enthousiasme gagnant progressivement les acteurs de la préparation, qui indique que la stratégie démonstrative semble fonctionner, l'experte en télédétection explique avoir demandé au WWF de clarifier dans sa suggestion :

« qui fera quoi, en séparant l'académique du renforcement de capacité et là, ils ont séchés. Ca rendait visible que tout allait être fait ailleurs que rien n'irait vraiment au Congo. »³

En obligeant les promoteurs de la mesure par LiDAR à expliciter en quoi leur intervention pourrait contribuer à préparer la RDC, l'experte de la FAO cherche à montrer aux membres du ministère et à ses consultants que le projet n'apportera rien d'autres que de belles images.

3.1.3 VALORISER LE CARBONE DES FORETS ET L'INSTRUMENT QUI LE MESURE

Les articles restituant les cartographies du carbone comportent systématiquement un message à l'attention des acteurs de l'investigation collective, à travers lequel Greg Asner fait de la précision un atout incontestable de ses mesures. Nous appelons précision une bonne résolution – la capacité à représenter de petits objets – associée à une faible incertitude. Nous reconnaissons que notre définition manque de technicité et de précision ! Il ne s'agit pas ici de débattre du terme « précision » par rapport à celui d'« exactitude », par exemple. Nous voulons plutôt contraster la volonté de représenter le carbone des forêts presque arbre par arbre, au premier montage qui appréhende la mesure de l'élément chimique à une échelle spatio-temporelle tout autre, celle de sa circulation, sur plusieurs dizaines d'années, entre l'océan, l'atmosphère et la biosphère.

¹ Entretien avec l'experte de la FAO, Durban, 30 décembre 2011. Nous avons par ailleurs assisté à une présentation publique du WWF qui évoquait ce projet en RDC aux côtés des réalisations passées comme celles au Pérou en exhibant des images tirées du travail d'Asner, Atelier méthodologique REDD, hôtel Novotel les Halles, Paris, 26 octobre 2011.

² Notes de terrain, discussion avec Bruno et Benoît, Kinshasa, 11 avril 2011.

³ Entretien avec l'experte de la FAO, Durban, 30 décembre 2011.

Le sens du détail d'Asner est revendiqué dans ses publications où fleurit l'expression « high-resolution », et plus récemment « high-fidelity »¹. Il est même quantifié suite à l'expédition du centre de calcul au Panama. Le système, dont la résolution est de un hectare, commet 10% d'erreur en estimant le stock de carbone, la référence étant la mesure de biomasse sur des placettes². Asner défend l'utilité de son ensemble métrologique pour les futures règles incitatives parce qu'il est capable de représenter précisément le carbone des forêts. Pour convaincre des gouvernements et autres organisations de faire appel à ses services, il associe alors précision des mesures et opportunité économique. Il valorise sa technologie en montrant qu'elle valorise le carbone. Déjà en 2009, peu avant la parution du reportage de Nature, l'écologue signe un article sur le LiDAR aéroporté, décrit comme le pont indispensable entre le suivi des forêts par satellite et la technique de l'inventaire forestier, les deux techniques usuelles de mesure du couvert forestier et de son stock de carbone³. Depuis, dans chaque publication où une nouvelle carte est exhibée, l'argumentaire est répété⁴. L'écologue explique que l'imagerie satellite de moyenne résolution – 30 mètres pour les images Landsat utilisées par la plupart des travaux cités dans ce chapitre – sert à l'évaluation des changements temporels de couvert forestier sur de larges échelles spatiales. Mais ces images facilement accessibles, produites par des satellites déjà en orbite, ne procurent pas d'information sur le contenu en carbone de la végétation. La mesure de la biomasse par inventaire et l'utilisation d'équations allométriques bien connues donnent, pour leur part, des résultats sur les stocks de carbone précis mais trop localisés. Elles ne permettent pas de capturer des variations spatiales dans la structure des forêts et de leur biomasse, à moins d'installer des milliers de placettes, une option peu réaliste au vu des moyens humains et financiers requis. Asner fait, par conséquent, le constat d'un écart, qu'il juge problématique, entre les observations satellitaires et les mesures de terrain et fait de son protocole expérimental le chaînon manquant. Une fois la forêt à investiguer classifiée grâce aux images satellite et la biomasse des principales catégories d'espèces calculée grâce aux mesures sur quelques placettes, le LiDAR peut survoler des distances suffisamment grandes et saisir des variations spatiales représentatives.

¹ Nous avons compté 10 occurrences de « high-resolution » dans l'article sur le Pérou, 16 dans celui sur la Colombie, 13 dans celui sur Madagascar et celui sur le Panama.

² G.P. Asner, J. Mascaro, C. Anderson, *et al.*, « High-fidelity national carbon mapping... », art. cit.

³ Gregory P. Asner, 2009, « Tropical forest carbon assessment: integrating satellite and airborne mapping approaches », *Environmental Research Letters*, 4, 3, 034009.

⁴ Dans l'article sur le Pérou c'est à la page 1 (second paragraphe), Madagascar aux pages 1 et 2 (second et troisième paragraphes), Colombie à la page 2448 (second paragraphe) et Panama aux pages 1 et 2 (second paragraphe).

Ce raisonnement tient à condition de faire de la capture des variations spatiales du carbone à une petite échelle un objectif à atteindre. Le LiDAR devient nécessaire si les restituer précisément devient une priorité. La précision du système métrologique est pour Greg Asner une qualité cruciale, car les données quantifieraient des crédits carbone. L'argument est le suivant. Si les émissions libérées par les activités forestières – et par conséquent les réductions de ses émissions – sont calculées selon les niveaux de certitude du GIEC les plus bas, les résultats seront très incertains. Etant donné que ces calculs conservateurs tendront à sous-estimer les réductions, la méthode ne produira que très peu de crédits. Améliorer la précision rendra la quantification plus fiable et augmentera le total de biens commercialisables. Asner prend pour acquis que les règles en matière de REDD+ seront marchandes. Il considère alors que la valeur scientifique, la précision, est aussi une valeur économique puisqu'elle permettrait de produire plus de commodités de meilleure qualité. Sans se préoccuper des autres sources d'incertitude qui pourraient affecter la quantité et la valeur des réductions d'émissions produites et vendues (l'estimation des pertes de couvert forestier, l'élaboration du niveau de référence etc.), il suggère sa méthode pour en réduire une, la conversion des forêts en carbone.

Pour qualifier les projets de recherche menés par le Carnegie Airbone Observatory, nous avons employé le terme de service qui les inscrit dans le registre de l'échange marchand. On pourrait parler de « science néolibérale », puisque profit et recherche sont étroitement articulés dans l'utilisation des résultats scientifiques pour calculer des crédits carbone¹. Mais c'est plutôt sur l'imbrication de différents types de financement de cette production scientifique adressée à la prise de décision politique que nous voulons insister. Nous ignorons combien une expédition du centre de calcul coûte aux gouvernements hôtes. Les remerciements des publications mentionnent majoritairement des financements extérieurs. L'observatoire affilié à une fondation, la Carnegie Institution for Science, est sponsorisé par d'autres véhicules financiers philanthropiques, tels que la Gordon and Betty Moore Foundation ou encore la Andrew Mellon Foundation². En fonction des sites investigués des financements additionnels sont indiqués. Au Pérou, le WWF contribue au projet, de même que le gouvernement norvégien et, à Madagascar, l'ONG de conservation, qui est de nouveau impliquée, est partenaire d'une fondation française, associée à l'entreprise Air France. Si nous avons usé de connotations marchandes pour évoquer le travail de Greg Asner, c'est parce qu'il semble instaurer une compétition économique entre les méthodes de

¹ Rebecca Lave, Philip Mirowski, Samuel Randalls, 2010, « Introduction : STS and neoliberal science », *Social Studies of Science*, 40, 5, p. 659-675.

² Voir les sponsors du Carnegie Airbone Observatory: <http://cao.stanford.edu/>, page consultée le 13 juin 2014.

mesure. S'il ne commercialise pas un service à proprement parler, à la différence de certaines entreprises d'images satellite – EyeRapid mentionné précédemment, par exemple –, il promeut activement sa méthode afin que davantage d'acteurs intéressés par REDD+ soutiennent financièrement sa recherche.

Cette forme d'économisation de la production scientifique donne lieu à des contestations. Elles émanent notamment d'experts aux prises avec les processus de préparation des pays comme celle de la FAO travaillant pour la RDC qui considère que ces méthodes « ultrasophistiquées » sont trop coûteuses¹. Sympathisant avec les outils simples et simplificateurs de l'approche facilitatrice, elle juge la recherche de la précision inadaptée aux besoins de la plupart des pays en développement concernés par REDD+. Mais les critiques émanent également de chercheurs n'étant pas (encore) insérés dans ce marché de la précision. Ainsi, dans un laboratoire du Commissariat à l'Energie Atomique à Saclay en France, des scientifiques pressés par leur institution de rattachement de « valoriser leur science » ont développé une technique de mesure par LiDAR. Ceux qui se disent « instrumentalistes » restent sceptiques quand à la fiabilité scientifique des résultats publiés par l'écologue Asner. Leur méthode et les exigences d'explicitation qu'elle se donne ne leur permettraient pas de produire des chiffres avec autant de certitude, surtout pas pour des surfaces de plusieurs millions d'hectares, ni de publier des résultats à une fréquence aussi élevée².

Si la seconde critique sur la rigueur scientifique des études reste confinée à des commentaires formulés en privé, la première relative au coût élevé de la technique est exprimée dans l'espace public. A tel point qu'elle est systématiquement désamorcée par Greg Asner lorsqu'il restitue de nouveaux résultats. Ses articles répètent que le coût d'une estimation du stock de carbone par le laser n'est pas un problème. Il évoque le développement d'un commerce spécialisé dans le LiDAR, signe d'une démocratisation de la technologie sous la forme d'une compétition marchande qui devrait amener à diminuer le prix du service. Fort de ses différentes expériences, il relève aussi une possibilité d'économie d'échelle : plus la zone étudiée est grande moins le coût par hectare cartographié est élevé. Lorsqu'il envisage la question du coût, Asner a pour référence celui d'un inventaire forestier. Parce qu'il prend pour acquis la quête de précision, son ensemble métrologique lui semble raisonnable par rapport à la seule

¹ Entretien avec l'experte de la FAO, Durban, 30 décembre 2011.

² Notes de terrain, rencontre avec l'équipe LiDAR du Laboratoire des Sciences du Climat et de l'Environnement du Commissariat d'Energie Atomique, Saclay, 21 février 2013. C'est notamment la manière dont Asner calibre son instrument qui est critiquée. Selon les chercheurs, la courbe devrait saturer davantage, autrement dit atteindre un plateau vertical qui compliquerait la déduction de la biomasse à partir de la « métrique lidar », car, pour une valeur de celle-ci, plusieurs valeurs de biomasse pourraient être associées.

autre technique permettant d'atteindre la même justesse¹. Il reconnaît néanmoins que son système est indéniablement plus onéreux que les outils d'aide à la quantification évoqués précédemment. Cependant, il s'agit d'un sacrifice financier à court-terme pour un gain de certitude qui serait compensé par l'activité économique, la vente de crédits carbone, optimisée.

3.2 Entre réalisme scientifique et métrologie quasi-légale

3.2.1 UNE CRITIQUE POSTCOLONIALE DU FOCUS SUR LA MESURE

Cette approche transforme la précision des mesures en un argument de vente d'un service métrologique qui valorise le carbone des forêts, dans une perspective de mise en marché de réductions d'émissions. L'un des projets auquel contribuent Greg Asner et son observatoire embarqué vise d'ailleurs une certification carbone volontaire. Il s'agit de l'initiative financée par Air France et mise en œuvre par le WWF et la fondation GoodPlanet du photographe médiatique Yann Arthus Bertrand à Madagascar. Annoncé en 2012, le futur projet carbone REDD+, qui articulerait perfectionnement métrologique et conservation forestière, poursuivrait le « projet holistique de conservation des forêts » lancé quatre ans auparavant². Depuis 2008, la compagnie aérienne dédie en effet des fonds (cinq millions d'euros de subventions) en vue de préserver près de 500 000 hectares de forêts malgaches réparties sur cinq sites du territoire national. La mise en œuvre des activités relatives à la conservation forestière est déléguée au WWF Madagascar et la fondation GoodPlanet est chargée de coordonner le volet scientifique.

La vocation scientifique du projet se traduit par une série de partenariats avec divers instituts de recherche, français, malgaches et américains. Aux côtés des vols du Carnegie Airborne Observatory, des chercheurs de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) ont prélevé et analysé le contenu en carbone du sol et des membres du CIRAD

¹ Et ce, d'autant plus que le chercheur a entrepris une série de standardisations de sa méthode (le logiciel servant à analyser les pixels, le protocole de calibrage réduisant le nombre de placettes etc.). Gregory P. Asner, David E. Knapp, Aravindh Balaji *et al.*, 2009, « Automated mapping of tropical deforestation and forest degradation: CLASlite », *Journal of Applied Remote Sensing*, 3, 1, p. 033543-033543, et Gregory P. Asner, Joseph Mascaro, Hélène C. Muller-Landau, *et al.*, 2012, « A universal airborne LiDAR approach for tropical forest carbon mapping », *Oecologia*, 168, 4, p. 1147-1160.

² Nous tenons les informations présentées ici du site web du projet, accessible ici : <http://www.actioncarbone.org/index.php/projets/89-programme-holistique-de-conservation-des-forets-a-madagascar>, page consultée le 13 juin 2014. Voir aussi, C. Bidaud, « Le carbone qui cache la forêt », *op. cit.*

ont élaboré des équations allométriques spécifiques aux forêts des zones préservées. L'objectif de ces trois actions concertées est de calculer le plus précisément possible le stock de carbone. Le travail du CIRAD a permis, par exemple, de mettre en évidence la surestimation de la biomasse entraînée par l'utilisation d'équations devenues standard, conçues par Sandra Brown du Winrock International dans les années 1990 et systématiquement citées comme référence par le GIEC¹. La recherche de précision concerne aussi la représentation spatiale de la dynamique de la déforestation passée et la modélisation de son évolution future. L'équipe du CIRAD a produit des cartes du couvert forestier et de localisation de la déforestation entre 2000 et 2005, puis entre 2005 et 2010 sur les cinq zones ciblées². Les chercheurs utilisent l'approche « wall-to-wall » qui compose une représentation continue du territoire avec des données prélevées à différents moments. Etant donné son caractère composite, ils ont mené en prime une évaluation de la précision de la carte et des estimations qui en dérivent à partir d'un échantillon d'images brutes du même satellite – toujours Landsat – collectées sur les surfaces cartographiées. Ces informations sur l'évolution passée du couvert forestier leur permettent d'élaborer un modèle de prévision de la dynamique future du déboisement. Il anticipe l'intensité et la localisation de la déforestation au cours des 30 prochaines années. Alors que les ajustements testés par l'économiste Arild Angelsen projetaient l'évolution de taux nationaux, le CIRAD propose des descriptions spatiales propres à chaque zone du projet et insiste sur la « bonne performance » de son modèle qui réduirait l'incertitude associée à l'élaboration d'un niveau de référence³.

La finalité des investissements dans la réalisation d'un niveau de référence précis est explicitée en 2012, lorsque Air France annonce « pérenniser les activités du projet par la finance carbone »⁴. WWF Madagascar est reconduit dans ses fonctions, de même que

¹ Ghislain Vieilledent, Romuald Vaudry, Samuelson F. Andriamanohisoa, *et al.*, 2012, « A universal approach to estimate biomass and carbon stock in tropical forests using generic allometric models », *Ecological Applications*, 22, 2, p. 572-583.

² Clovis Grinand, Féty Rakotomalala, Valérie Gond, *et al.*, 2013, « Estimating deforestation in tropical humid and dry forests in Madagascar from 2000 to 2010 using multi-date Landsat satellite images and the random forests classifier », *Remote Sensing of Environment*, 139, p. 68-80.

³ Ghislain Vieilledent, Clovis Grinand, Romuald Vaudry, 2013, « Forecasting deforestation and carbon emissions in tropical developing countries facing demographic expansion: a case study in Madagascar », *Ecology and Evolution*, 3, 6, p. 1702-1716. L'une des innovations de leur modèle est d'intégrer la densité de population comme l'un des facteurs explicatifs et prédictif du déboisement. Pour une critique de ce type d'hypothèses malthusiennes corrélant la déforestation à l'accroissement de la population, voir Melissa Leach, James Fairhead, 2000, « Challenging neo malthusian deforestation analyses in West Africa's dynamic forest landscapes », *Population and Development Review*, 26, 1, p. 17-43.

⁴ Voir le site web de Ecterra, une excroissance de la fondation GoodPlanet, en charge du second volet du projet d'Air France auquel contribue dorénavant l'Agence Française de

la fondation GoodPlanet. La décision de transformer l'initiative en projet carbone est critiquée par les Amis de la Terre et Basta !, une association de journalistes écologistes¹. La contestation prend la forme d'un rapport diffusé en ligne courant 2013 qui rapporte un échange entre l'ONG et Air France et ses partenaires en 2010. A l'époque, les Amis de la Terre avaient déjà publié en ligne un article contre le recours aux marchés du carbone pour financer l'incitation à réduire le déboisement². En guise d'exemple de « gros pollueurs » qui « s'achètent une conscience », l'auteur mentionnait Air France à qui WWF et GoodPlanet auraient proposé de compenser ses émissions. Une semaine plus tard, les organisations incriminées répondaient que leur projet était du « pur mécénat environnemental » voué à « faire progresser les connaissances scientifiques en terme de carbone forestier »³. Trois ans plus tard, suite à l'annonce de la prolongation du projet et de sa nouvelle composante carbone, les Amis de la Terre ressuscitent l'échange passé et laisse entendre qu'il n'y avait qu'hypocrisie dans la justification de l'époque. Résoudre cette question nous intéresse toutefois moins qu'examiner le style des critiques formulées.

La principale attaque des Amis de la Terre porte sur la scientificité tant défendue par le projet de conservation, en particulier concernant le niveau de référence modélisé par le CIRAD. Ils estiment « qu'il est impossible d'élaborer de façon scientifique des scénarios de référence ». Avant de rédiger le rapport, dont la phrase précédente est extraite, l'ONG a communiqué à GoodPlanet ses remarques et le document rendu finalement public fait référence aux réponses reçues⁴. Le porteur du projet juge l'affirmation « inexacte » et rappelle que le scénario est l'œuvre de « Ghislain Vieilledent qui travaille dans la même unité du CIRAD qu'Alain Karsenty »⁵. En associant le modèle de déforestation au socio-économiste proche des associations environnementales, la fondation cherche à le légitimer aux yeux de l'ONG. Mais les Amis de la Terre expliquent, toujours dans le même document, avoir fait suivre ces propos à Karsenty et au lieu de soutenir ses collègues, le chercheur a identifié les hypothèses du modèle qu'il estimait peu vraisemblables, comme l'emploi d'un taux de croissance démographique

Développement : <http://www.etcterra.org/fr/projets/phcf/phcf2>, page consultée le 13 juin 2014.

¹ Basta !, les Amis de la Terre, 2013, REDD+ à Madagascar : Le carbone qui cache la forêt. Etude de cas à Madagascar, juillet 2013.

² Sylvain Angerand, 2010, « Planter des arbres pour polluer tranquille, la fausse bonne idée », *Rue89*, 12 décembre 2010.

³ WWF-France, GoodPlanet, ONF International, 2010, « Non, planter des forêts n'est pas acheter un droit à polluer », *Rue89*, 20 décembre 2010.

⁴ Basta !, les Amis de la Terre, « REDD+ à Madagascar », doc. cit., p. 35.

⁵ *Ibid.*

constant, la fixation du temps de jachère, l'absence de flux migratoires et de considérations économiques telles que les prix des produits agricoles¹. Tandis que les modélisateurs du CIRAD pensaient pouvoir faire d'Alain Karsenty un allié pour contrer les attaques de l'ONG, le socio-économiste aide celle-ci à disqualifier le projet. La critique des Amis de la Terre se place donc sur le terrain de la scientificité telle qu'elle est établie par Asner et ses collègues et pour laquelle il existe une nature à décrire correctement, faite d'arbres, de carbone, d'êtres humains et – ce que ses collègues modélisateurs du CIRAD semblent avoir oublié selon Karsenty – d'interactions économiques. L'ONG tente alors de montrer que le réalisme scientifique revendiqué dans l'exercice prédictif n'est pas atteint et que générer des crédits carbone ne peut être véritablement équivalent à réduire des émissions à la source.

Pour contester la transformation du projet de recherche en projet producteur de réductions d'émissions, les Amis de la Terre ravive également une critique devenue classique de la forme projet : elle engendre des débordements incontrôlés. L'ONG cite des témoignages collectés lors d'une courte mission de terrain où les paysans interrogés, voisins des zones ciblées, expliquent continuer à déboiser pour cultiver, parfois dans les aires censées être préservées grâce à Air France². En donnant la parole aux populations riveraines, les Amis de la Terre veulent prouver que protéger un site ne réduit pas les émissions mais les déplace³. Loin de condamner la poursuite du *hatsaky*, ou culture sur brûlis, l'ONG estime que les paysans n'ont pas d'autres choix. Par sa courte enquête et son compte-rendu, elle veut faire des « villageois » un groupe concerné⁴. Négativement affectés par le projet qui restreint leur capacité à cultiver et donc à se nourrir, l'organisation en porte la parole. Ce qu'ils condamnent n'est pas le fait que l'agriculture itinérante sur brûlis soit considérée comme une cause de déboisement, mais que le projet fasse de la conservation et de la mesure du carbone les objectifs prioritaires. Sans contredire l'histoire causale, c'est l'asymétrie de l'intervention en défaveur des populations concernées qui est injuste. En réponse au WWF qui dit pourtant développer des « alternatives agricoles durables », les Amis de la Terre rapportent les dires du groupe concerné selon lesquelles peu de villageois ont eu l'opportunité d'être informés et formés aux pratiques encouragées⁵. Ces dernières

¹ *Ibid.*, p. 36.

² *Ibid.*, p. 4-31.

³ C'est l'argument qui fut à l'origine de l'éviction des projets de conservation forestière du marché carbone du Protocole de Kyoto, voir le chapitre 1.

⁴ Nous empruntons l'expression à M. Callon, V. Rabearisoa, « The growing engagement... », art. cit.

⁵ Tiré de la présentation des activités sur le site web du projet, accessible à :

<http://www.actioncarbone.org/index.php/fr/projets/165-conservation-des-forets>,

devraient sédentariser les cultures en maintenant la fertilité du sol et en rendant superflu le défrichage régulier de nouvelles parcelles. Le projet de conservation paraît considérer qu'à travers une transformation de leurs pratiques agricoles les populations voisines des zones préservées peuvent être disciplinées pour le bien de la nature. Cela rappelle les interventions intégrant conservation et développement mises en œuvre par l'aide internationale à partir des années 1990¹. Des anthropologues les ont étudiées et documentées, par exemple, les effets négatifs de la faune sauvage, pour laquelle les projets sont conçus, sur l'existence quotidienne de ces populations, ainsi que les décalages entre les plans technicistes, anticipant la manière dont la vie rurale serait révolutionnée, et les épreuves de réalité. Les Amis de la Terre prolonge en quelque sorte ce genre de démarche.

L'entreprise de défaire la scientificité du projet d'Air France est ainsi associée à une critique postcoloniale de ces interventions alliant mal conservation et développement. Promues par des organisations du Nord, pour qui la diversité biologique est une valeur à préserver, elles se déploient au détriment des besoins et des priorités des populations concernées. L'ONG articule cette dénonciation classique de la conservation de la nature à une contestation de la compensation carbone taxée de « problème éthique majeur ». Elle condamne la commensurabilité qu'engendre un projet carbone entre « ce qui peut relever d'un loisir (prendre l'avion pour partir en vacances [et émettre du CO₂]) et ce qui relève de droits fondamentaux (se nourrir en pratiquant la défriche-brûlis) »². L'ONG reconduit la distinction entre les « émissions de survie » et les « émissions luxueuses » revendiquée au début des années 1990 par l'organisation indienne que nous avons évoquée dans le chapitre 1³. Pour les Amis de la Terre, le marché du carbone crée une mise en rapport illégitime, voire immorale, car elle tire profit d'inégalités économiques entre les habitants de différents pays, des inégalités résultant d'une longue histoire internationale au centre de laquelle figure la colonisation.

page consultée le 13 juin 2014.

¹ Pour une revue de littérature sur ce thème, voir Paige West, James Igoe, Dan Brockington, 2006, « Parks and people : The social impact of protected areas », *Annual Review of Anthropology*, 35, p. 251-277. Voir aussi James Igoe, Beth Croucher, 2007, « Conservation, commerce and communities : The story of community-based wildlife management areas in Tanzania's northern tourist circuit », *Conservation and Society*, 5, 4, p. 534-561.

² Basta !, les Amis de la Terre, « REDD+ à Madagascar », doc. cit., p. 38.

³ A Agarwal, S. Narain, « Global warming in an unequal world », doc. cit., p. 3.

3.2.2 LES NOUVELLES CONVENTIONS QUASI-LEGALES DE LA FORME PROJET

Le chapitre 2 a évoqué l'enregistrement en février 2011 du premier projet dit REDD+ au Verified Carbon Standard (VCS), une procédure de certification carbone volontaire. A la fin de l'année 2013, le registre en compte 26¹. Ces quelques projets font du marché du carbone une option possible, voire la seule possible, pour les règles en matière de REDD+ et nous avons vu dans le chapitre 2 que leurs promoteurs les présentent effectivement comme une quasi nécessité. En autorisant les pays à commencer le suivi de leurs forêts et le calcul des niveaux de référence à des échelles infranationales, le décideur collectif a stimulé la réalisation de ce type d'interventions. En 2011, Greg Asner voit dans le niveau infranational celui pour lequel le problème de l'incertitude des calculs pourra être rapidement traité. Quand il présente ses résultats sur le Panama deux ans plus tard, il destine sa technologie aux « projets volontaires », qui requièrent des « cartes de carbone haute-fidélité pour accroître la valeur par hectare du carbone des écosystèmes », tout en fustigeant la lenteur de la prise de décision internationale². Parce qu'ils sont circonscrits dans l'espace, les projets constituent pour lui la bonne échelle pour garantir des mesures précises. Mais, bien que la métrologie soit une affaire de conventions, celles soutenant le réalisme scientifique (calcul de l'incertitude, résolution, etc.) défendu par l'écologue diffèrent de celles opérant déjà dans le marché volontaire.

Inspiré du Mécanisme pour un Développement Propre, le VCS requiert de la part des activités souhaitant être certifiées l'établissement d'un scénario contrefactuel et la quantification des réductions d'émissions, deux opérations menées grâce à un ensemble de conventions à mi chemin entre exigence scientifique et raisonnement jurisprudentiel. Le standard carbone est un exemple de métrologie quasi-légale. Alexandre Mallard appelle « métrologie légale » la création, grâce à une succession de normes techniques et de réglementations administratives, de l'équivalence entre des instruments de mesure analysant les émissions automobiles conçus par différentes entreprises³. Les conventions du marché du carbone produisent sur un mode semblable une comparabilité spatio-temporelle entre des projets mis en œuvre par des porteurs différents. Ces derniers recourent à des techniques de mesure *ad hoc* qui deviennent équivalentes entre elles parce qu'elles respectent en amont des standards lâches et parce

¹ Le calcul a été effectué en octobre 2013 par l'auteur à partir de la base de données consultable au lien suivant : <http://www.vcsprojectdatabase.org/>, page consultée le 20 octobre 2013.

² Respectivement, Gregory P. Asner, 2011, « Painting the world REDD: addressing scientific barriers to monitoring emissions from tropical forests », *Environmental Research Letters*, 6, 2, 021002; G.P. Asner, J. Mascaro, C. Anderson, *et al.*, « High-fidelity national carbon mapping... », art. cit., p. 7.

³ A. Mallard, « Compare, standardize... », art. cit., p. 574.

qu'elles sont ensuite certifiées. C'est même surtout la validation *ex post* par un auditeur qui crée la comparabilité dans la mesure où les règles du mécanisme laissent de la latitude aux experts en enregistrement de projet et rendent leur savoir-faire pratique indispensable.

Pour intégrer les projets de conservation, la certification volontaire a dû innover par rapport aux procédures héritées de l'instrument du Protocole de Kyoto. Quelques investissements de formes additionnels ont été concédés. Le standard introduit, par exemple, un personnage nouveau, l'« agent de déforestation », central à l'élaboration du scénario de référence et à la démonstration par les porteurs de projet de leur capacité à gérer les fuites¹. Regardons la manière dont le premier projet enregistré en 2011 traite ces aspects². Il s'agit de préserver au Kenya une zone boisée, située entre des parcs nationaux et empruntée par des éléphants. Wildlife Works Carbon, l'entreprise américaine qui porte le projet, identifie comme agents de déforestation les populations riveraines. Sa candidature explique que des activités sont entreprises pour fournir aux agents mis en cause des revenus concurrents à la conversion des forêts en zones de culture, le principal moteur du déboisement selon l'étiologie établie par le porteur de projet. La minimisation du risque de déplacement d'émissions passe alors par un encadrement des pratiques agricoles, comme à Madagascar. Le document circonscrit de surcroît une zone de fuites où le porteur devra contrôler les éventuelles émissions engendrées par les agents de déforestation en réponse à son initiative. Il définit également une zone de référence qui, à une date passée, est similaire – en termes de type d'agent notamment – à la zone du projet au moment de l'activité. Mesurée par des archives d'images satellite, l'évolution du couvert forestier de la zone de référence renseigne sur le futur probable, mais qui ne sera pas actualisé, des forêts de la zone du projet et constitue le scénario de référence.

La métrologie quasi-légale sur laquelle repose le marché du carbone volontaire autorise l'élaboration d'un scénario de référence grâce à une analogie prospective basée sur deux histoires causales, situées mais similaires. L'innovation métrologique n'est pas de l'ordre du perfectionnement technique. Il s'agit de la création d'une nouvelle convention procédurale. Tandis qu'à Madagascar le CIRAD élabore un modèle complexe présenté dans des travaux scientifiques validés par *peer review*, ici les opérations sont simplifiées mais codifiées. *Ad hoc*, elles deviennent valables une fois que l'auditeur évalue le projet et que le régulateur agissant au nom du décideur collectif

¹ Verified Carbon Standard, « Agriculture... », doc. cit.

² Nous nous référons au document de description du projet Wildlife Works, *The Kasigau Corridor REDD Project Phase I – Rukinga Sanctuary, Project Document (PD) for Validation*, Version 9, 31 janvier 2011.

confirme l'appréciation. L'audit au cas par cas fait davantage autorité que la résolution spatiale de la quantification du carbone érigée par Asner en critère d'évaluation de la justesse des mesures. A l'instar du Mécanisme pour un Développement Propre examiné au chapitre 2, ce sont des consultants qui maîtrisent l'exercice. Wildlife Works Carbon s'est spécialisé dans la mise en forme de projets REDD+ et conseille d'autres porteurs moins équipés, tels que Ecosystem Restoration Associates, une entreprise canadienne qui développe un projet carbone en RDC¹. Transformé en expert comme ONF international, le porteur est devenu un appui conventionnel dans ces démarches de candidature qui mêlent maîtrise de savoirs scientifiques – foresterie, agronomie, etc. – connaissance du mode de raisonnement jurisprudentiel et procédural des standards et souci de rentabilité².

Opérant déjà avec ses quelques projets enregistrés, le degré de réalité du marché volontaire est supérieur aux tentatives de Greg Asner de combiner compensation et justesse scientifique. Dans leur compte-rendu critique du projet malgache, les Amis de la Terre dénoncent d'ailleurs cette « stratégie » du « fait-accompli » qui est aussi celle des participants à la Carbon Expo du chapitre 2. En multipliant les activités, elle veut « créer les conditions favorables à l'intégration de REDD dans le marché du carbone ». Cela revient à « court-circuiter » le processus décisionnel international qui n'a pas encore tranché sur le mode de financement de l'incitation à réduire la déforestation³. Courant 2013, alors que les règles en matière de REDD+ sont encore en négociation, le registre du VCS compte 26 projets de réduction de la déforestation, quatre en Afrique, vingt en Amérique Latine et deux en Asie. Développés sous l'égide de la certification volontaire et suite aux appels répétés à expérimenter de la part des négociations sur le climat, ils affichent le label REDD+ sans être supervisés par le décideur collectif. Parmi leurs porteurs, figurent des ONG comme Conservation International qui intervient au Pérou, ou The Nature Conservancy au Belize avec une initiative qui date en fait du milieu des années 1990 quand il s'agissait d'une activité mise en œuvre conjointement de la phase pilote.

Avec le WWF, Conservation International et The Nature Conservancy promeuvent la forme projet au sein des négociations, se différenciant radicalement d'autres associations environnementales opposées à l'intégration de la lutte internationale contre la perte de couvert forestier tropical dans le marché du carbone telles que

¹ Nous reviendrons sur son projet dans le chapitre 5.

² Pour une vision critique qui défend une forme de pureté scientifique face à ce mélange des genres R. Lave, P. Mirowski, S. Randall, « Introduction », art. cit.

³ Basta !, les Amis de la Terre, « REDD+ à Madagascar », doc. cit., p. 6.

Greenpeace ou les Amis de la Terre¹. Elles traduisent donc « Réduire les Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation forestière dans les pays en développement » en une collection de projets de conservation de la nature. La plupart d'entre eux visent autant à préserver le stock de carbone des forêts que la faune sauvage qu'elles abritent². Ils définissent la déforestation tropicale comme un phénomène humain menaçant des sites caractérisés par leur diversité biologique. Les ONG de conservation voient dans la quantification du carbone l'opportunité de maintenir une faune et une flore qualifiées de sauvages ou naturelles grâce à une source de financement additionnelle, la vente de réductions d'émissions certifiées. Bien qu'il soit pour l'instant surtout utilisé dans des exercices de démonstrations scientifique et politique, l'observatoire volant de Greg Asner cherche à se constituer en outil indispensable pour ce genre d'initiatives, en faisant de la précision de ses mesures un argument économique puisqu'elles permettraient d'accroître encore davantage les revenus des projets de préservation.

Les forêts tropicales sont ici à nouveau l'entité pertinente des mesures. Toutefois, au lieu d'être appréhendées comme un compartiment du cycle global du carbone, elles sont circonscrites en zones à préserver et spécifiées grâce à un arsenal métrologique sophistiqué. Ce dernier prend appui sur des infrastructures stabilisées – imagerie satellite et technique d'inventaire – auxquelles s'articule une innovation technique dont les performances sont améliorées d'une expérience à l'autre. Cette approche de la mesure des forêts et du carbone intègre le souci de son propre financement. Les démonstrations marketing et le couplage avec le marché du carbone visent à rendre ces nouveaux investissements métrologiques viables. La démarche donne la priorité à la réduction de l'incertitude et à l'accroissement du grain de la représentation visuelle. Les

¹ Sur la participation des ONG aux négociations et l'argument du court-circuit de la décision, voir le chapitre 6. Dans sa thèse, Cécile Bidaud fait le même constat à propos de l'existence de deux ensembles d'ONG écologiques, que nous avons appelées environnementales (Greenpeace, les Amis de la Terre etc.) proches de celles de défense des populations forestières (FERN les Rainforest Foundations etc.) et de conservation de la nature (WWF, Conservation International, the Nature Conservancy etc.). C. Bidaud, « Le carbone qui cache la forêt », *op. cit.*

² Certains projets sont même certifiés au standard volontaire « Climat, Communauté et Biodiversité » créé, entre autres, par The Nature Conservancy, Conservation International et BP. Le standard témoigne que le projet respect des exigences en termes d'impact positif sur les « communautés » et la biodiversité. The Climate, Community & Biodiversity Alliance. *Climat, Communauté et Biodiversité. Standards pour projets en phase d'élaboration*. Seconde édition en français, décembre 2008.

mesures sont en quelque sorte intensifiées. Elles créent des différences et introduisent du détail. Le rendu plus riche est aussi plus cher. L'échelle d'intervention se trouve par conséquent limitée par la capacité des instruments métrologiques à fournir des résultats précis et les sites sont choisis en fonction de la qualité des forêts en termes de conservation. La vocation de ces calculs portant sur des surfaces infranationales est alors d'être articulés à des projets de conservation de la nature rémunérés sous forme de crédits carbone.

Conclusion

Loin de composer un panorama exhaustif des propositions mises en circulation depuis que la déforestation tropicale est devenue un sujet pour le décideur collectif, le chapitre a offert un aperçu de différentes façons de concevoir la coordination par l'incitation. Tout en ayant sélectionné à chaque fois un corpus porté par un faible nombre d'acteurs focalisés sur quelques opérations métrologiques – la vision satellitaire pantropicale, les cartes servant à planifier, le LiDAR –, nous avons tenté, en explicitant notamment le degré de réalité des options suggérées, de montrer une plus grande variété de façons de faire – l'inventaire forestier classique dont on accroît la certitude, la rationalisation économiste des ajustements des niveaux de référence, les exigences du nouveau fonds carbone rémunérant des programmes plutôt que des projets ou encore l'adaptation de la métrologie quasi-légale des standards carbone à la conservation forestière. L'analyse des trois approches retenues, facilitatrice, socialisatrice et intensificatrice, offre ainsi un aperçu représentatif des sujets débattus quand on parle de techniques de mesure des forêts et de calcul des réductions d'émissions, tels que l'incidence de l'incertitude des résultats sur la capacité à évaluer un effet pour l'atmosphère, les disparités entre les pays en termes de ressources technologiques, le recours controversé à la mise en marché de crédits carbone, l'étiologie complexe du déboisement, la possibilité de réformer les administrations à travers REDD+, l'articulation du souci climatique à des démarches conversationnistes, etc.

Dans la première configuration, l'objectif est de faciliter les mesures. Les forêts tropicales sont traitées comme un compartiment du cycle du carbone. Pour assurer une diminution globale de ses émissions, il faut garantir une participation maximale des pays en développement. L'approche proposée tend à faire des experts de la télédétection une autorité centralisée qui superviserait l'évolution des taux nationaux de déforestation. Il s'agit de gouverner la conduite d'unités géographiques à travers la surveillance de leur couvert forestier et en donnant à leur gouvernements les moyens de calculer des réductions d'émissions afin de pouvoir être incités à bien agir. Le mode de

représentation des forêts privilégié, l'échantillonnage systématique, permet ce double objectif grâce en prime à deux outils simplificateurs pour convertir des pertes de surface forestière en perte de carbone et prendre en compte la dégradation forestière. Ils fonctionnent en réinvestissant une infrastructure de production d'image satellite de moyenne résolution stabilisée par un long travail antérieur à l'émergence de REDD+. Dans la seconde approche, l'objectif est de socialiser les mesures. Les outils de représentation des forêts servent d'autres buts que la quantification de réductions d'émissions. Par exemple, la représentation wall-to-wall de la RDC permet aux agents préparateurs dénués de moyens d'investiguer par eux-mêmes les forêts congolaises de visualiser facilement les sites de déboisement qui devraient accueillir de futurs investissements dans la filière bois-énergie. Parce qu'elle place au centre de l'attention la vie politique des pays à faire agir, les chaînes métrologiques traqueraient les actions gouvernementales. La visée de la démarche est de discipliner les dirigeants des Etats dits fragiles, soupçonnés de ne pas œuvrer pour l'intérêt collectif. Il s'agit de gouverner les gouvernants afin de s'assurer que ces derniers gouvernent leurs propres gouvernés correctement, c'est-à-dire en réduisant les inégalités sociales. La dernière approche intensifie les mesures. Des portions de forêt sont précisément caractérisées par leur diversité biologique, leur structure tridimensionnelle et leur variation spatiale du carbone. La capacité des instruments à fournir de la précision définit l'échelle, infranationale, à laquelle l'effort de réduction du boisement est encouragé. La technique de laser qui sonde les forêts produit des résultats ensuite exprimés dans une métrique, la tonne de CO₂, qui les rend commensurables à des émissions libérées par des industries. Ce couplage insolite entre spécification et globalisation constitue le business model de la démarche qui cherche à valoriser sa quête de la précision à travers la possibilité d'un marché du carbone. Les chercheurs-entrepreneurs veulent transformer des prototypes conçus dans une optique de production scientifique en services commercialisables et les porteurs de projet avec lesquels ils travaillent approchent, en démonstrateurs, des gouvernements intéressés par REDD+.

En isolant trois approches possibles nous avons voulu montrer qu'en fonction des techniques de mesure des forêts, les rôles de gouvernants et de gouvernés sont distribués différemment, en vue de finalités différentes. Nous avons dit des approches qu'elles sont des propositions au sens où leurs principaux auteurs les ont explicitement suggérées sur papier, plus ou moins directement à l'attention du décideur collectif en train d'élaborer, selon ses modalités décisionnelles particulières, ce qui devrait devenir l'une des composantes de l'action collective pour le climat guidée et supervisée par les négociations onusiennes. Il ne s'agit toutefois pas de dire que les règles en matière de REDD+ se conformeront à l'une ou l'autre des configurations. D'ailleurs, dans le cas de la RDC, les trois approches que nous avons ici stylisées, sont hybridées. Lorsqu'ils

élaborent ce qu'ils jugent être de bonnes mesures politiques dont les effets sur le couvert forestier peuvent rester incertains, les agents préparateurs sont engagés dans un travail de gouvernement des gouvernants. Mais, les consultants collaborent également avec l'experte de la FAO qui soutient une conception de la mesure des forêts comme devant être à la fois pantropicale, pour garantir un effet à long terme sur le climat, et simple, pour permettre aux administrations forestières de s'équiper facilement. La RDC héberge en prime des projets REDD+ visant à obtenir une certification volontaire et son ministère de l'Environnement pourrait être à l'avenir partenaire d'une expédition LiDAR. A travers les expérimentations encouragées par le processus décisionnel, les règles en matière de REDD+ – dont le caractère encore flou permet justement la coexistence d'approches aux propriétés gouvernementales différentes – annoncent donc une coordination plus souple et moins harmonisée que le Mécanisme pour un Développement Propre, par exemple, qui nous l'avons vu peut être décrit comme un centre international – agissant au nom du décideur collectif – gouvernant à distance mais assez étroitement des activités localisées clairement identifiables.

Chapitre 5. Des dispositifs de confiance : une ingénierie frugale de la « bonne gouvernance » des forêts tropicales

Introduction

Dans les deux décisions internationales sur la déforestation tropicale de 2009 et 2010 évoquées au chapitre 1, surveiller les forêts et établir un niveau de référence sont les opérations requises d'un pays pour qu'il puisse estimer la diminution de son déboisement et recevoir une rémunération via les futures règles en matière de REDD+. Mais le texte ajoute à l'équipement métrologique une autre composante, également nécessaire pour bénéficier à l'avenir des incitations. Il s'agit d'un système de notification publique de la manière dont une série de garanties est respectée. Ces dernières demandent, par exemple, à ce que les acteurs concernés par les interventions relatives à REDD+, en particulier les communautés dites locales, les peuples autochtones et les organisations qui les défendent, prennent part aux décisions. A travers les règles incitatives qu'il est en train de construire, le décideur collectif envisage donc d'évaluer à la fois l'évolution des émissions associées aux forêts tropicales et la civilité des interventions gouvernementales visant à en diminuer la perte. Le présent chapitre est consacré à cette quête de la transparence qui organise déjà les processus de préparation financés par des programmes de l'aide au développement. Ils appellent en effet à l'implication de ladite société civile et ajoutent un second impératif, plus discrètement formulé : garantir que les risques de corruption dans les actions associées à REDD+ soient combattus.

Nous allons ici nous focaliser sur ces deux injonctions, faire participer la société civile et lutter contre la corruption. Produites par la surveillance d'ONG – environnementales et de défense des droits des populations forestières –, de donneurs gouvernementaux et d'investisseurs privés, elles traduisent un soupçon généralisé quant à la gestion politique et aux interactions économiques dans les pays en développement, tout particulièrement en Afrique. Le chapitre s'attachera à montrer qu'en RDC les agents préparateurs rencontrés dans le chapitre 3 y répondent sélectivement, par des dispositifs de confiance où s'articulent publicisation et usage de motivations monétaires. Ces dispositifs cherchent à garantir le bon déroulement, bon aux yeux des ONG et des bailleurs, d'activités relatives à REDD+. Ouverts à tout type d'approches, les acteurs de la préparation essaient à la fois d'organiser la formulation d'options

nationales et d'attirer des porteurs privés de projets carbone. Nous les verrons ainsi tenter de dissiper la suspicion autour de deux opérations : l'orientation des investissements obtenus via une initiative multilatérale de la Banque Mondiale et l'autorisation sur le sol congolais de projets REDD+ développés par des entreprises ou des ONG pour produire des réductions d'émissions échangeables selon un standard volontaire.

UNE ENTREPRISE DE MORALE

Les consignes des bailleurs destinées aux pays en préparation et la surveillance des ONG internationales peuvent être abordées comme des « entreprises de morale »¹. En nous référant à la démarche d'Howard Becker, nous ne chercherons pas la déviance dans les caractéristiques des actes commis au sein du ministère de l'Environnement congolais mais dans l'application, par d'autres, d'une norme qui est alors transgressée. Nous qualifierons de morales des exigences ou injonctions qui cherchent à garantir la conformité des conduites ciblées aux normes que sont ne pas profiter d'une position de pouvoir pour s'enrichir (dans le cas de la corruption) et consulter un maximum d'acteurs concernés par un problème avant de décider (dans le cas de la participation de la société civile). Le travail d'enregistrement et d'audit du Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre étudié dans le chapitre 2 pourrait d'ailleurs être repensé comme entreprise de morale visant à conformer les projets à ses exigences procédurales conçues pour garantir l'intégrité environnementale.

Notre projet n'est pas de défendre la manière dont les affaires publiques sont gérées en RDC. Nous voulons néanmoins questionner l'évidence qui entoure les accusations de non participation et de corruption. Tandis que les détracteurs du cannabis de Becker collectent et accumulent des faits pour convaincre, nous verrons qu'ici bien peu suffit à susciter l'adhésion autour du constat que ces normes sont violées. Pour les protagonistes de ce chapitre, taxer de déviants certains pays en développement se passe d'efforts parce que l'opération prend appui sur une croisade débordant largement ce que nous étudions. Jean et John Comaroff relèvent ce phénomène croissant de suspicion généralisée entourant la post-colonie que l'on trouve dans de nombreux travaux académiques et représentations médiatiques ne parlant que de crimes et de désordre². La participation de la société civile et la lutte contre la corruption

¹ Howard S. Becker, 1985, *Outsiders: études de sociologie de la déviance*, Paris, Editions Métailié.

² Jean Comaroff, John Comaroff, 2007, « Law and disorder in the postcolony », *Social Anthropology*, 15, 2, p. 133-152. Les suggestions d'Alain Karsenty évoquées dans le chapitre

s'inscrivent, par ailleurs, dans une réorientation de l'aide au développement – l'activité d'organisations comme la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International – qui, depuis le milieu des années 1990 et plus encore à partir des années 2000, entend promouvoir la « bonne gouvernance ». Des travaux en anthropologie se sont attachés à en dénoncer la prétention universaliste¹. Au Malawi par exemple, Gerhard Anders décrit la réforme de la fonction publique guidée par la lutte explicite contre la corruption menée via l'informatisation des paiements et des techniques de budgétisation². En Indonésie, Tania Li étudie une intervention décentralisée où le choix des projets à financer incombe aux communautés selon des procédures semblables³. A chaque fois, le postulat de départ est le dysfonctionnement et promouvoir la bonne gouvernance signifie publicité dans les décisions, respect de la loi et participation de la société civile.

A la suspicion dont fait l'objet la RDC, nous verrons que les agents préparateurs répondent par l'élaboration de « dispositifs de confiance ». Nous empruntons l'expression à Lucien Karpik qui désigne de cette façon les outils (labels, guides, relations sociales, partenariats etc.) permettant de dissiper l'opacité sur la qualité des biens et des agents économiques, afin de crédibiliser des engagements réciproques et faire advenir des échanges⁴. Retravaillant la notion, Louis Quéré l'utilise pour parler des moyens qui réduisent l'opacité de l'exercice du pouvoir politique et suscitent la confiance de la population dans ceux qui la gouvernent au sein des sociétés démocratiques où, selon lui, la méfiance est institutionnalisée⁵. Parce qu'elle ne peut directement contrôler et vérifier ces institutions, la population s'en remet alors à des médiateurs tels que la presse. Rendre visible ce qui est sinon caché et incertain est au cœur de ces interventions. La publicité joue par conséquent un rôle important à la fois dans la croisade moraliste et dans les réponses qui y sont apportées. Ainsi, à propos d'un projet de pipeline au Caucase, Andrew Barry met en parallèle des systèmes d'« audit éthique » instaurés par BP – des sortes de dispositif de confiance – et les

précédent, par exemple, contribue à ce mouvement, tout comme par exemple, dans le cas de la RDC, le travail de T. Trefon, « Congo mascarade », *op. cit.*

¹ Par exemple Giorgio Blundo, 2002, « Editorial/ La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique », *Bulletin de l'APAD*, p. 23-24, et David Mosse, David Lewis (dir.), 2005, *The aid effect giving and governing in international development*, London, Pluto.

² G. Anders, « In the shadow of 'good governance' », *op. cit.*

³ T.M. Li, « The will to improve », *op. cit.*

⁴ Lucien Karpik, 1996, « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Sociologie du Travail*, 38, 4, p. 527-550

⁵ Louis Quéré, 2005, « Les « dispositifs de confiance » dans l'espace public », *Réseaux*, 132, 4, p. 185-217.

manifestations organisées par des ONG – des entrepreneurs de morale – pour montrer que, contrairement à ce qu'elle prétend, l'entreprise ne respecte des normes environnementales et sociales¹.

INTERVENTION SELECTIVE ET MOTIVATIONS MONETAIRES

Afin de suspendre l'accusation de mauvaise gouvernance, les dispositifs de confiance examinés dans ce chapitre cherchent à garantir qu'au sein du ministère de l'Environnement l'argent n'est pas utilisé pour des profits personnels et que des représentants de la société civile participent aux décisions. A travers eux, l'administration congolaise tente de montrer que sa conduite est prévisible, conforme à une norme, afin d'inciter des bailleurs de fonds à donner davantage de moyens pour préparer le pays à réduire son déboisement et des entreprises à s'engager dans des activités commerciales de valorisation du carbone des forêts. Entrer en relations économiques, c'est ainsi que s'exprimerait la confiance produite. On constate dans les deux cas que l'objectif est d'atténuer l'opacité de l'exercice du pouvoir. Seulement, l'intervention ne veut pas rassurer les congolais mais de potentiels donneurs gouvernementaux ou investisseurs privés. C'est donc la qualité de la RDC en tant que récipiendaire de l'aide et site d'investissements qui se joue ici. Or, nous verrons que la réponse apportée à l'impératif de bonne gouvernance prend la forme d'une intervention sélective, contribuant à confirmer le caractère partiel et léger du processus de préparation à REDD+ en RDC².

Au lieu de procéder à une mise en débat public des choix via le vote, au lieu de réformer tout le fonctionnement de l'administration et la gestion du budget national, les agents préparateurs limitent leur action. Le couplage entre la surveillance, dont nous décrirons quelques uns des ressorts, et les interventions sélectives menées en réponse relève d'une sorte de nouvel l'« art libéral de gouverner »³. Michel Foucault identifie la surveillance comme la fonction première du gouvernement libéral qui n'intervient que lorsque quelque chose ne se passe pas comme il se doit, c'est-à-dire selon la « mécanique générale des comportements, des échanges, de la vie économique »⁴. Pour les libéraux, cette vie dernière est faite de processus naturels dont il faut garantir le bon

¹ Andrew Barry, 2004, « Ethical capitalism », dans Wendy Larner, William Walters (dir.), *Global Governmentality: Governing International Spaces*, London, Routledge, p. 195-211.

² H.S. Becker, « Outsiders », *op. cit.*, p. 185.

³ M. Foucault, « Naissance de la biopolitique », *op. cit.*

⁴ *Ibid.*, p. 69.

déroulement par des opérations ajustées. Dans notre cas, l'intervention survient non pas pour corriger ce qui entrave le juste déploiement de forces économiques mais pour assurer *a minima* la possibilité de certaines transactions au sein d'un milieu intouché et suspecté d'être chaotique. Nous verrons que la corruption et l'arbitraire des décisions sont traités localement afin de ne pas être un danger à l'établissement de relations économiques spécifiques. Parce l'état par défaut est le chaos et non l'équilibre, le couplage surveillance-ajustement agit où et quand le désordre n'est plus tenable. La sécurisation de conduites morales est circonscrite à quelques sites dont le choix découle de la question suivante « où est-il intéressant d'intervenir ? ». Or, quand ce qui intéresse est de faire de la RDC une option d'investissement REDD+, il ne vaut pas la peine d'encourager partout la bonne gouvernance.

En examinant les hypothèses incorporées par les dispositifs de confiance, nous verrons que pour les agents préparateurs, les conduites à sécuriser sont individualisées et mues par des motivations monétaires. C'est, de ce point de vue, qu'ils interprètent la corruption ou le désir exprimé par les ONG locales d'être consultées et qu'ils conçoivent des moyens pour y répondre¹. Les agents préparateurs prêtent peu de désirs autres que l'intérêt pécuniaire aux représentants de la société civile et aux fonctionnaires. C'est d'ailleurs pour cela que nous parlons de dispositifs. Les arrangements créés tentent de disposer des personnes qu'ils impliquent et ce par l'incitation financière. En empruntant la notion que développe Viviana Zelizer pour montrer que les individus distinguent différentes monnaies, nous verrons que les craintes exprimées par des bailleurs de fonds à propos de la mauvaise gouvernance en RDC soulèvent le problème du marquage de l'argent, à l'instar de la charité aux Etats Unis à la fin du XIXe siècle². Zelizer documente les pratiques et techniques à travers lesquelles les travailleurs philanthropiques tentent de marquer la monnaie des pauvres afin d'agir sur leurs dépenses qui seraient sinon immorales ou irréflechies. Le chapitre montera que les agents préparateurs décident avec une visée disciplinaire similaire de rompre l'homogénéité de l'argent, qui est un élément central des dispositifs conçus.

DECRIRE DES « SITUATIONS DE GOUVERNANCE »

Nous suggérons de voir dans l'entreprise de morale et les réactions qu'elles suscitent, des « situations de gouvernance » intéressantes. En se passant de l'adjectif normatif et

¹ L'idée de créer une incitation à réduire la déforestation tropicale en attribuant une valeur financière aux forêts sur pied s'inscrit dans la même démarche.

² Viviana Zelizer, 2005, *La signification sociale de l'argent*, Paris, Seuil.

du jugement moral qu'il renferme, Giorgio Blundo appelle de la sorte ces configurations, qui soulèvent le problème du gouvernement mais ne peuvent être appréhendées par la dichotomie public – privé, ni être décrites par des « formules creuses comme 'la déliquescence de l'Etat' ou 'l'avancée de la société civile' »¹. Outre les dichotomies Etat – société civile et public – privé, ce sera aussi celle qui distingue le national de l'international qui sera périmée, puisque des acteurs que l'on peut qualifier d'internationaux, de multinationaux ou de transnationaux tiendront une place cruciale dans les situations examinées². Nous serons d'ailleurs particulièrement attentifs au travail des ONG dites internationales, environnementales comme Greenpeace ou de défense des droits des populations forestières (autochtones ou pas) comme la Rainforest Foundation Norway.

Comme dans le chapitre 3, notre analyse est basée sur les observations ethnographiques effectuées en 2011 au sein de la Coordination Nationale. La première section rassemble ce que nous avons collecté auprès de l'équipe concernant la participation de la dite société civile à la préparation à REDD+. Elle prend aussi appui sur la participation à des réunions organisées avec des organisations de la société civile, soit par les consultants, soit par des représentants d'ONG internationales en visite à Kinshasa, ainsi que sur une série d'entretiens réalisés avec ces représentants associatifs. Dans une visée de publicisation de leurs revendications – tout comme les consultants voulaient faire valoir leur activité – ces derniers étaient disposés à parler de leur travail. Ils valorisaient tout particulièrement notre statut de « chercheur » qui paraissait atténuer les réticences qu'aurait pu engendrer notre affiliation informelle à la Coordination Nationale. La seconde section est rédigée à partir du suivi quasi quotidien du travail de Bruno, un des agents préparateurs, concernant une procédure administrative en ligne. Grâce à un contact informel maintenu durant le reste de l'année 2011, puis en 2012, nous avons été informées à distance des rebondissements de son projet. Il a même commenté une version préliminaire de l'analyse proposée ici, commentaires sur lesquels nous reviendrons dans le texte. Dans les deux cas, les observations et entretiens ont été complétés par l'examen des documents relatifs aux

¹ G. Blundo, « Editorial/ La Gouvernance... », art. cit., p. 4.

² James Ferguson propose, par exemple, la notion de « gouvernementalité transnationale » qui fait écho à celle de situation de gouvernance de Blundo mais insiste moins sur le brouillage public/privé que sur celui entre le national et l'international, J. Ferguson, « Global shadows », *op. cit.* Sur le brouillage entre gouvernemental et non gouvernemental voir aussi J. Elyachar, « Markets of dispossession », *op. cit.*

événements décrits, obtenus à Kinshasa et collectés sur Internet, le média étant très utilisé par des acteurs comme Greenpeace¹.

L'entrée empirique du chapitre sera donc les deux problèmes que sont la participation de la société civile et la lutte contre la corruption. Nous verrons que les agents préparateurs s'attèlent, d'un côté, à l'organisation de consultations avec des représentants d'organisations environnementales congolaises rendues publiques, dénombrées et revendiquées, et de l'autre, à la mise en place d'une procédure administrative en ligne qui rend visible la prise de décision ministérielle relative aux projets REDD+ et fait intervenir des professionnels de l'audit.

1. Convoquer la société civile ?

Les programmes de préparation examinés dans le chapitre 3 insistent sur la dimension participative des processus qu'ils financent. Celui de la Banque Mondiale en particulier avoue que par le passé les interventions de l'organisation « n'ont pas réussi à reconnaître le rôle essentiel de la société civile et des organisations communautaires dépendant des forêts, notamment des peuples autochtones »². Par conséquent, les acteurs chargés de préparer RDC indiquent dans les rapports qu'ils font à leurs financeurs et lors d'événements publics qu'ils ont « consulté la société civile » ou que la « société civile soutient » telle ou telle décision. Mais, qui compose la société civile ? Que signifie ici « consulté » ou « soutient » ? A qui les agents préparateurs s'adressent-ils et au nom de qui cette société civile parle-t-elle ? Guidés par ces questions, nous verrons d'abord comment certaines ONG internationales environnementales ou de défense des populations forestières exercent une surveillance suspicieuse sur la gestion des forêts par le gouvernement et réclament que les organisations de la société civile participent aux choix politiques effectués. Nous analyserons ensuite la manière dont ces dernières représentent les communautés locales à Kinshasa et en font une activité professionnelle. Enfin, nous examinerons les réponses apportées par les agents préparateurs pour dissiper la méfiance qui entoure les actions gouvernementales relatives aux forêts en nous attardant sur un dispositif de confiance : les Groupes de Coordination Thématiques.

¹ Bien que nous n'ayons pas pris la mobilisation de l'outil Internet comme objet d'analyse, nous pouvons émettre l'hypothèse qu'il s'agit d'interpeler ainsi un public le plus large possible.

² FCPF, « Information memorandum », doc. cit., p. 24.

1.1 Une surveillance transnationale suspicieuse

1.1.1 « NETWORKING TRANSNATIONAL » ET VICTIMISATION DES COMMUNAUTES LOCALES

Nous allons examiner ici comment Greenpeace surveille ce qui se déroule en RDC relativement aux forêts et à leur population et fait savoir qu'il s'y passe des choses qu'elle juge inacceptables¹. ONG environnementale internationale s'il en est, Greenpeace est active depuis 2007 en RDC dans le cadre de sa Campagne Forêt, une cause qui émerge au début des années 1990². L'association possède à Kinshasa un petit bureau de trois personnes en étroite contact avec ceux de Paris (Greenpeace France) et de Bruxelles (Greenpeace Belgique). Nous avons déjà croisé l'une d'elles, lorsque nous relations dans le chapitre 3 la rencontre consacrée à la décentralisation qui réunissait des représentants du programme de préparation de la Banque Mondiale et ceux de la « société civile »³. Le militant congolais de Greenpeace avait alors évoqué un déplacement dans la province de l'Equateur. Ce fait n'est pas anodin car l'une des activités de l'équipe kinoise est d'effectuer ainsi un travail de veille sur le secteur forestier.

L'attention des membres de Greenpeace porte sur l'exploitation du bois illégale et violente. Mi mai 2011, Greenpeace Africa révèle dans un communiqué de presse sur son site web que, suite à des manifestations de la part de membres d'une communauté dans la province de l'Equateur contre Siforco, une filiale du groupe suisse Danzer, l'exploitant forestier a fait intervenir la police qui a exercé des violences sur la population⁴. L'article cite la principale source d'information : le militant évoqué ci-dessus. L'affaire est rendue publique en RDC via le réseau de radio Okapi tenue par les Nations Unies. Courant juillet, le bureau français, cette fois-ci, publie en ligne une lettre du représentant congolais de Greenpeace qui revient sur les faits en expliquant avoir « consulté sur place des témoins directs »⁵. En novembre, l'ONG fait circuler un

¹ Ce travail de surveillance de la part des ONG – et son anticipation par des organisations internationales comme la Banque Mondiale – est central dans ce que Smouts identifie comme le mode principal d'action internationale concernant la lutte contre la déforestation dans les années 1990 en l'absence de régime juridique international sur la question. M.-C. Smouts, « Un monde sans bois... », art. cit.

² Denis Chartier, 2005, « ONG internationales environnementalistes et politiques forestières tropicales: L'exemple de Greenpeace en Amazonie », *Anthropologie et sociétés*, 29, 1, p. 103-120.

³ Voir le chapitre 3.

⁴ Greenpeace Africa, 2011, « Outbreaks of Violence in DRC Forest Evidence that sustainable forest management doesn't exist in the DRC », 19 mai 2011.

⁵ Greenpeace France, 2011, « Exploitation forestière et violences en République Démocratique du Congo », 22 juillet 2011.

rapport, en anglais et en français, à propos des événements¹. L'annonce est illustrée par des photos prises lors d'une performance de quelques activistes à Blainville où sont stockées des grumes du groupe Danzer en provenance de la RDC. Les mains peintes en rouge sang, ils simulent une scène de crime brandissant des banderoles dénonciatrices « Danzer : crimes au Congo ». La nouvelle est reprise dans quelques journaux, comme le mensuel Jeune Afrique et Libération qui consacre un article à une brève interview au responsable de la campagne forêt pour Greenpeace France².

Le sort des quelques habitants d'un village, victimes de violences dont Danzer est désigné responsable, a donc cheminé des forêts de la province congolaise de l'Equateur aux bureaux parisiens de Libération. Le rapport mis en circulation par Greenpeace donne la parole aux membres de la communauté affectée. Ils racontent avoir manifesté en raison du non respect par l'exploitant de son propre cahier des charges. Ce dernier est un accord entre le concessionnaire et ses voisins, obligatoire dans la législation congolaise, où le premier s'engage à fournir aux seconds une série d'investissements sociaux négociés aux préalables³. Devant l'absence d'actions effectives, la population aurait à plusieurs reprises tenté de bloquer l'activité de Danzer en s'emparant de biens (batteries, fuel, etc.) sans susciter pour autant de violences. En réaction, l'exploitant aurait demandé à des policiers et militaires une expédition punitive. Une soixantaine de personnes seraient arrivées de nuit à bord de camions de l'entreprise, auraient saccagé les habitations du village, violé des femmes, passé à tabac de nombreux habitants, dont l'un jusqu'à la mort, et arrêté une douzaine d'individus. Selon ces derniers, sur le chemin du retour qui les emmenait pour quelques jours en détention, le camion aurait stoppé sur le site de Siforco. L'un des employés, allemand, serait monté à bord examiner les prisonniers et aurait payé les policiers et militaires. Ce sont ces deux preuves, l'emploi de véhicules de Siforco et le paiement par cet employé des auteurs de l'exaction qui incriminent Danzer.

Mais la mise en cause va plus loin. Greenpeace effectue une montée en généralité visant à dénoncer non pas uniquement cet événement mais l'exploitation industrielle des forêts en RDC. En évoquant les actions passées de l'entreprise et d'autres

¹ Greenpeace France, 2011, « Futur volé par l'exploitation forestière en République démocratique du Congo », 7 novembre 2011, et Greenpeace, 2011, *Futur volé : conflits et exploitation forestière au cœur des forêts congolaises, le cas Danzer*, Greenpeace International.

² Jeune Afrique, 2011, « violences en RDC : Greenpeace met en cause un groupe forestier allemand », 7 novembre 2011, et Eliane Patriarca, 2011, « RDC : une ONG dénonce les exploitants du bois », *Libération*, 7 novembre 2011.

³ Le même genre d'investissements sociaux que concèdent Olivier du chapitre 2 aux riverains de son projet sous la pression exercée par le BioCarbon Fund de la Banque Mondiale et sa procédure de *due diligence*.

concessionnaires, l'ONG veut montrer que les événements affectant ces villageois ne sont pas une exception et viennent s'ajouter à une série d'« exemples du lourd passif de Danzer » et d'autres¹. « Promesses non tenues », « exaspération des communautés locales » et « recours à la répression », tels sont les trois mouvements qui inlassablement racontent les relations entre les exploitants et les riverains des concessions. A l'instar des militants écologistes opposés à un projet de pipeline de BP que décrit Andrew Barry, Greenpeace rapporte les faits récents aux conduites passées de Danzer et ses congénères². Le procédé tend à montrer que le comportement de ces entreprises a toujours été et sera encore nécessairement violent.

Après l'accusation de quelques hommes de Siforco en RDC, de la multinationale et de tous les exploitants des forêts congolaises, l'ONG cible finalement l'aide au développement et son soutien à l'économie forestière. Le rapport fait remonter la responsabilité jusqu'aux gouvernements européens, en particulier ceux de l'Allemagne et de la France, qui financent ou envisagent de le faire des initiatives aidant les activités du secteur dont celles de Danzer. A propos de ces « réseaux transnationaux de plaidoyer », Margaret Keck et Kathryn Sikkink expliquent qu'une des modalités de l'activisme environnemental est de faire passer des demandes relatives à la protection des forêts en ciblant les projets des bailleurs de fonds et en liant la cause écologique à des problèmes de droits de l'homme³. Leur exemple du prêt de la Banque Mondiale destiné à la construction d'infrastructures au Brésil montre que le projet fut transformé et les réclamations des récolteurs de caoutchouc écoutées suite à une campagne contre le gouvernement américain, financeur de la banque de développement. Ce que Keck et Sikkink appellent le « networking transnational » permet « d'amplifier des demandes locales » multipliant les sites où elles sont rendues visibles⁴. Avec le cas Danzer, Greenpeace procède à ce genre d'opération. Leur amplification fait perdre en spécificités aux plaintes locales pour gagner en généralité : ce ne sont plus les victimes d'une série de faits précis que Greenpeace défend mais toutes les communautés locales congolaises⁵.

¹ Greenpeace, « Futur volé », doc. cit., p. 6.

² A. Barry, « Ethical capitalism », *op. cit.*, p. 206.

³ Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink, 1998, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.

⁴ *Ibid.*, p. 144.

⁵ Keck et Sikkink semblent au contraire considérer que des forêts brésiliennes aux instances décisionnelles de la Banque Mondiale, en passant par le Congrès américain, c'est la même « information » qui circule.

La montée en généralité de l'accusation de l'exploitation forestière industrielle soutenue par des projets de développement est aussi une victimisation générale des communautés locales. La transformation de la mise en cause – et donc de la cause politique qu'elle sous-tend – élargit l'ensemble du groupe affecté. Dans un processus de « co-production des causes et des victimes », pour reprendre l'expression de Yannick Barthe, toutes les communautés locales de la RDC deviennent des victimes potentielles d'un secteur forestier suspecté d'être criminel¹. Si Greenpeace n'incrimine pas directement le gouvernement congolais, l'ONG estime qu'en RDC « les problèmes de gouvernance et le non-respect des droits de l'homme sont patents »². Les manifestations des communautés aux origines de la répression portent, en effet, sur le non respect du cahier des charges requis par la loi et ce sont des policiers et militaires achetés par Danzer qui mènent l'expédition punitive injustifiée. Au lieu de présenter ces preuves comme dévoilant, enfin, l'absence de droits et l'utilisation privée de la violence d'Etat, Greenpeace laisse entendre que cela nous le savions déjà. Le cas Danzer sert plus à confirmer qu'à démontrer la criminalisation de la vie économique en RDC.

Mais, tout en répétant qu'il s'agit d'un pays sans droits, Greenpeace « espère que la justice sera enfin rendue librement »³. Jean et John Comaroff multiplient des exemples similaires de « liaisons dangereuses entre le Nord et le Sud » où des entreprises extractives violentes impliquant des multinationales brouillent la frontières entre le licite et l'illicite⁴. Ils notent alors que ces situations « anarchiques » s'accompagnent souvent d'un « fétichisme de la loi »⁵. Suite aux événements, les victimes congolaises ont effectivement déposé une plainte contre Siforco qui semble en réponse avoir exercé des « pressions » pour « obtenir un accord à l'amiable »⁶. Alors que le compte-rendu des faits indique que la police et l'armée ne sont pas fiables, Greenpeace appelle à refuser l'offre pour que « justice soit faite »⁷. Les outils médiatiques des différents bureaux de l'ONG ne suivent pas le déroulement de la procédure judiciaire congolaise. Greenpeace France informe, en revanche, qu'en avril 2013 l'ONG Global Witness et une organisation non lucrative d'avocats basée à Berlin portent plainte en Allemagne contre le responsable des affaires africaines de la multinationale pour avoir favorisé « par omission » des

¹ Y. Barthe, « Cause politique... », art. cit., p. 89.

² Greenpeace, « Futur volé », p. 9.

³ *Ibid.*, p. 10.

⁴ J. Comaroff, J. Comaroff, « Law and disorder... », art. cit., p. 135.

⁵ *Ibid.*, p. 139, 134.

⁶ Greenpeace, « Futur volé », p. 10.

⁷ *Ibid.*, p. 1.

violations des droits de l'homme¹. Le procès s'inscrit dans une démarche visant à publiciser des cas où des acteurs économiques profitent de « régions à déficit de gouvernance » dont la RDC est sans conteste un exemple². Les avocats berlinois tentent ainsi de faire respecter des « normes internationales en matière de droits humains », qui ne sont jusqu'à présent que des directives adressées aux multinationales par l'OCDE ou les Nations Unies³. La procédure judiciaire a pour but de questionner la responsabilité des maisons mères vis-à-vis des activités criminelles associées à leurs affaires et donne à voir la possibilité d'une justice transnationale qui tenterait de faire respecter les droits de l'homme en jugeant une entreprise⁴.

La mise en lumière des violences commises par l'exploitation forestière en RDC s'est donc traduite par le recours à la justice en Europe. Seulement, Greenpeace poursuit d'autres objectifs que la mise en cause juridique. La publicité du cas Danzer sert à sa campagne globale pour la protection des forêts et, pour ce qui est de la RDC, elle permet de faire valoir le maintien du moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions instauré en 2002 par le gouvernement congolais⁵. A cette demande s'ajoute celle de procéder au plus vite dans le pays à un « plan de zonage participatif, promouvant une utilisation communautaire non-destructive des ressources forestières »⁶. Selon l'ONG, la protection des forêts congolaises passe par celle des communautés locales et inversement⁷. De victimes en puissance, ces dernières deviennent indiscutablement vertueuses, plus aptes à gérer durablement les forêts que les services de l'Etat et les entreprises.

¹ Greenpeace France, 2013, « Danzer, la compagnie forestière (enfin) rattrapée par la justice en Europe », 2 mai 2013, et Global Witness, 2013, « Criminal complaint accuses senior manager of Danzer Group of responsibility over human rights abuses against Congolese community », 25 avril 2013. L'organisation en question est le Centre Européen pour les Droits Constitutionnels et les Droits de l'Homme (European Center for Constitutional and Human Rights, ECCHR).

² Centre Européen pour les Droits Constitutionnels et les Droits de l'Homme, 2013, « Plainte pénale contre un cadre du groupe Danzer, Responsabilité pour les violations des droits humaines en République Démocratique du Congo », Lettre d'information spéciale, p. 4.

³ Il s'agit entre autres de l'OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones de 2006, ou des UN Guiding Principles on Business and Human Rights, *ibid.*, p. 9.

⁴ Au lieu de viser les Etats comme les tribunaux pénaux internationaux décrits par Elisabeth Claverie, 2012, « Mettre en cause la légitimité de la violence d'État », *Quaderni*, 78, 2, p. 67-83.

⁵ Voir le chapitre 3.

⁶ Greenpeace, « Futur volé », p. 10.

⁷ Keck et Sikkink relèvent d'ailleurs que les campagnes environnementalistes pour la protection des forêts tropicales par exemple sont souvent traduites dans le langage des droits de l'homme, M.E. Keck, K. Sikkink, « Activists beyond borders », *op. cit.*

1.1.2 UNE SURVEILLANCE DISCRETE DE LA PREPARATION

Concernant les activités relatives à REDD+, nous avons mentionné dans le chapitre 4, les critiques formulées par Greenpeace à l'encontre de l'intervention de McKinsey auprès d'un certain nombre de gouvernements, dont celui de la RDC¹. L'un des reproches faits aux recommandations du cabinet de conseil est leur biais systématique en faveur des exploitants du bois au détriment des communautés locales. Or, selon Greenpeace, les conduites passées des industriels (du bois mais aussi agricoles) n'ont pas contribué à améliorer le bien être de ces populations, ni des économies nationales, au contraire². A la différence de l'affaire Danzer, les victimes en puissance que l'ONG cherche à défendre dans sa campagne contre McKinsey ne sont plus exclusivement congolaises. Les interventions du cabinet de conseil auprès des gouvernements congolais, brésilien, indonésien et papouasien risquent de nuire aux communautés locales de tous ces pays et de celles des futurs commanditaires d'une mission de McKinsey³. Le processus de généralisation de la catégorie des victimes en puissance est alors à son paroxysme.

Le suivi des activités associées à REDD+ en RDC se fait néanmoins plus discret que celui de l'exploitation forestière, fer de lance de l'ONG. En raison, du caractère spéculatif de la plupart des actions projetées par le ministère de l'environnement, il s'agit en fait moins de dénoncer des faits que de mettre en garde contre des potentialités et d'identifier ce qui devrait être valorisé. Dans un rapport consacré à la RDC en novembre 2010, Greenpeace considère, par exemple, qu'il faudrait privilégier le « transfert progressif de [la gestion des forêts] aux communautés locales »⁴. Elle dénonce en outre la qualification de ces acteurs et de leur « pratiques traditionnelles » agricoles de cause de la déforestation. Le rapport défend l'existence de modèles

¹ Voir le chapitre 4.

² Greenpeace, « Bad influence », doc. cit., p. 25. La diffusion de ce rapport a pris la forme de performances lors de la session de négociations à Durban où des militants ont distribué des tracts représentant une bande dessinée mettant en scène d'une part les effets nocifs des conseils de McKinsey sur les forêts congolaises et les populations qui en dépendent et d'autre part l'opacité autour des hypothèses sous tendant les projections réalisées par la cabinet qui ne sont pas de la « vraie science », notes de terrain, Durban, décembre 2011.

³ De la même manière, lorsque des militants de Greenpeace assistent aux négociations sur le climat, ils le font au nom d'une catégorie a-nationale qu'il faut protéger par une supervision indépendante des gouvernements dont ces populations dépendent, voir le chapitre 6.

⁴ Greenpeace, 2010, REDD en RDC : Menace ou solution ? Le plan national REDD développé en République Démocratique du Congo saura-t-il fixer un nouveau cap pour les forêts, les populations et le climat ?, novembre 2010, p. 19.

agricoles « durables » et cite « l'exemple de l'Amazonie brésilienne » où « des territoires gérés par les communautés autochtones [...] résistent mieux que les autres à la déforestation »¹. L'argument prend appui sur une relation d'analogie entre les conduites des autochtones de l'Amazonie et celles des populations forestières congolaises, traduisant la généralisation du caractère vertueux de ces acteurs. Il rappelle, par ailleurs, la manière dont l'ONG caractérise la catégorie des forêts intactes, ces zones boisées non perturbées par l'intervention destructrice de l'homme mais habitées par une population qui parvient à vivre en harmonie avec elles².

En RDC pour (re)singulariser la cause défendue et s'adresser aux acteurs de la préparation, Greenpeace se base sur des documents tels que l'« étude du potentiel REDD+ de la RDC » effectuée par McKinsey en 2009 et la Proposition de préparation soumise au fonds de préparation de la Banque Mondiale en 2010³. Etant donné la dimension délibérément exploratoire du travail de la Coordination Nationale, des membres des antennes française et belge de Greenpeace se rendent régulièrement à Kinshasa afin de suivre et juger des réalisations de la préparation. En avril 2011, un militant français, interrogé par Libération sur le cas Danzer quelques semaines plus tard, passe une semaine dans la capitale⁴. Le but de sa visite est multiple. Il occupe la majeure partie de son temps avec les trois militants de l'antenne congolaise, car ce sont eux qui surveillent au quotidien les activités du secteur forestier et sont en contact avec des informateurs disséminés sur le territoire. Le militant français rencontre aussi directement le ministre de l'Environnement afin d'insister sur l'importance du maintien du moratoire et s'informe sur l'avancée de la préparation par l'intermédiaire des agents préparateurs.

L'organisation de la surveillance des forêts congolaises par Greenpeace implique donc un ancrage local et une capacité à rendre public ce qu'elle estime être problématique. Le réseau transnational esquissé ici montre en quoi l'ONG peut être qualifiée d'internationale dans la mesure où ce genre d'activité de suivi et de plaidoyer se déploie aussi dans d'autres pays, en Amérique du Sud et en Asie du Sud Est pour ce qui est de la question forestière, mais également dans les pays scandinaves, par exemple, pour ce qui est d'une autre campagne importante, celle contre la chasse aux baleines. La surveillance de l'exploitation du bois rendue donne lieu, nous l'avons vu, à des

¹ *Ibid.*, p. 5-6.

² Voir le chapitre 4.

³ RDC, MECNT « Potentiel REDD+... », doc. cit., et RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit.

⁴ Entretien avec un militant de Greenpeace, responsable de la campagne forêts pour le bureau France, Kinshasa, 17 avril 2011.

communiqués de presse, des actions et même un procès. L'ONG fait savoir ce qui se passe dans les forêts congolaises au public le plus large possible et notamment aux consommateurs européens de ce bois. Celle des activités relatives à REDD+ est plus discrète. Dans la mesure où la plupart d'entre elles sont encore de l'ordre du projet, l'ONG adopte moins la posture de celui qui accuse et dénonce que de celui qui met en garde, se faisant auprès des acteurs de la préparation porte-parole des communautés locales que les actions gouvernementales relatives à REDD+ devraient prendre en compte.

1.2 La production politique, cartographique et juridique des communautés locales

1.2.1 RENDRE VISIBLES LES ZONES OCCUPEES

Le zonage participatif mentionné par Greenpeace comme l'une des solutions face à l'exploitation brutale et criminelle du bois fait référence aux demandes d'associations congolaises engendrées par le projet de zonage de la FAO évoqué dans le chapitre 3. Rendre l'exercice participatif signifie identifier au préalable tous les sites où résident les communautés locales à l'aide de la technique dite de cartographie participative et les prendre en compte dans le futur plan d'aménagement. Analyser ce mode de représentation, à la fois politique et cartographique, des communautés locales à Kinshasa nous permettra de donner un premier aperçu de ces ONG environnementales qui disent représenter, voire être, la société civile.

La cartographie participative est l'un des domaines d'expertise du Réseau Ressource Naturelle (RRN) créé en 2003¹. RRN regroupe près de 200 associations disséminées sur le territoire. Le bureau à Kinshasa, qui compte environ 15 personnes, est en contact avec des points focaux situés dans chaque capitale provinciale et chargés d'entretenir des relations avec les organisations de la région composant le réseau. Lors de l'affaire Danzer, ce sont des membres du réseau qui ont aidé Greenpeace Africa à collecter les témoignages et c'est le bureau kinois de RRN qui organise la rencontre au cours de laquelle le militant de Greenpeace parle de son séjour à Mbandaka afin de s'exprimer sur la décentralisation de la préparation². RRN possède des locaux, des ordinateurs et un accès, lent et capricieux à internet. Il publie plusieurs fois par an le « Magazine Ressources Naturelles » qui porte la parole des populations forestières et rend compte

¹ Entretien avec le responsable de la cartographie participative du Réseau Ressources Naturelles, Kinshasa, 30 mars 2011.

² Voir le chapitre 3.

de l'actualité dans le domaine des ressources naturelles, surtout forestières¹. Plus de 90% du budget de RRN est versé par Rainforest Foundation Norway, une ONG de défense des « peuples des forêts » créée en 1989 et elle-même subventionnée par l'aide publique norvégienne². Ses membres rendent de temps à autre visite aux militants congolais qui revendiquent toutefois avec empressement l'indépendance du réseau³.

Une des actions entreprises par la Rainforest Foundation Norway depuis le milieu des années 2000 est la formation de RRN à la cartographie participative⁴. Il s'agit de produire des représentations visuelles et géographiquement localisées des zones où vivent des communautés locales. La cartographie débute par une phase de prise de contact avec la communauté, menée par un facilitateur, qui invite ensuite ses membres à élaborer un croquis, avant que des techniciens de RRN ne les forment à l'utilisation du GPS afin de procéder au repérage *in situ*. Ces derniers reviennent ensuite à Kinshasa avec leurs carnets de terrain remplis de relevés géo-localisés qu'ils encodent via un logiciel cartographique dans les bureaux de RRN⁵. Le résultat est une carte qui circonscrit le site occupé par la communauté et y localise différentes activités (chasse, pêche, habitat, culture, lieu sacré, cimetière, etc.). Le responsable cartographie de l'ONG explique qu'une telle opération est en général menée quand des communautés locales, se sentant victimes d'un concessionnaire, font connaître leur situation par courrier à l'association à Kinshasa ou à ses points focaux. Mais, il arrive aussi que ce soit un des relais du réseau qui repère des zones de tension et propose l'expertise cartographique.

Pour asseoir la crédibilité de la cartographie participative, chez RRN, on convoque la « vieille histoire » de la technique « qui a commencé au Canada dans les années 30 »⁶. Appelé plutôt cartographie autochtone, le procédé a été inventé en Amérique du Nord

¹ Les différents numéros sont accessibles à : <http://www.rnrndc.org/?-Magazine-Ressources-Naturelles->, page consultée le 13 juin 2014.

² A propos de Rainforest Foundation Norway, voir les informations sur la page web accessible à <http://www.regnskog.no/fr/accueil>, page consultée le 13 juin 2014, et entretien avec le responsable de la cartographie participative du Réseau Ressources Naturelles, Kinshasa, 30 mars 2011.

³ *Ibid.*

⁴ Un article est consacré à la cartographie participative comme outil de plaidoyer dans : Magazine Ressources Naturelles n°5, juillet-août 2009, p. 4-5.

⁵ Entretien avec le responsable de la cartographie participative du Réseau Ressources Naturelles, Kinshasa, 30 mars 2011.

⁶ *Ibid.*

dans les années 1950 pour équiper la négociation des droits autochtones¹. En RDC aussi, la démarche vise à faire respecter les droits des communautés, qu'elles soient autochtones comme les pygmées de l'Est du pays ou juste locales². RRN fait alors ce qu'elle appelle du « plaidoyer ». Le responsable plaidoyer de RRN explique que :

« Ce qu'on fait c'est prendre le code qui constitue les engagements de l'Etat, le sectionner pour voir si l'Etat les a réalisés. [...] Le plaidoyer c'est le message des communautés locales qui ne se retrouvent pas dans l'application du code forestier. »³

L'activité est décrite par les représentants de RRN comme leur devoir dans la mesure où « la société civile est citée au moins dans 20 articles [du code] » et où, quand on leur demande qui est la société civile, ils répondent « des ONG organisées en coalition »⁴. Les militants de RRN documentent le constat que « l'Etat » ne fait pas respecter la loi. Les mises en cause concernent surtout des concessionnaires ne respectant pas le droit congolais. Ainsi, à l'issue d'un exercice cartographique avec des communautés, l'ONG a rendu publique une carte où l'on voyait qu'une entreprise exploitait le bois en dehors de sa concession, empiétant sur les terres des riverains. Selon RRN, « la carte a fait beaucoup de bruit »⁵. La communauté en question a même entamé une procédure judiciaire. En réponse, le concessionnaire a menacé l'ONG de porter plainte contre diffamation avant d'apprendre que les données étaient « géo-référencées ». L'exploitant aurait alors contacté l'association pour négocier avec les plaignants et s'est « empressé de construire une école ». Pour les membres de RRN, l'utilité principale de la cartographie est « de mener un plaidoyer scientifiquement défendable »⁶. L'objectivation progressive du lieu de vie de la communauté grâce au géo-référencement des relevés semble effectivement avoir crédibilisé la plainte contre l'exploitant en renforçant l'autorité de la carte.

¹ Irène Hirt, 2009, « Cartographies autochtones. Éléments pour une analyse critique », *L'Espace géographique*, 38, 2, p. 171-186, et Bill Threlkeld, 2005, « Mapping indigenous lands », *Annual Review of Anthropology*, 34, p. 619-638.

² Nous verrons ainsi par la suite qu'au sein des ONG congolaises avec lesquelles nous avons interagi et dans leurs revendications les deux catégories, autochtone et locale, sont confondues.

³ Entretien avec le responsable du plaidoyer pour le Réseau Ressources Naturelles, Kinshasa, 30 mars 2011.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, sur l'usage politico-juridique de cartes et notamment de la cartographie participative dans la gestion d'un problème similaire, la délimitation d'un parc national en Indonésie, voir T.M. Li, « The will to improve », *op. cit.*

⁶ Entretien avec le responsable de la cartographie participative du Réseau Ressources Naturelles, Kinshasa, 30 mars 2011.

RRN conçoit la cartographie participative comme un moyen pour les communautés de s'adresser à des partenaires extérieurs mais n'investigue pas les conséquences locales de son intervention. « A travers la carte, la communauté peut dire 'voici où commence mon terroir et voici où ça se termine' » explique le responsable de l'activité¹. L'outil semble être un dispositif d'habilitation collective mais le militant ajoute que souvent le « chef la garde jalousement ». Tandis que la représentation cartographique tendrait peut-être à creuser les inégalités au sein de cette organisation sociale non questionnée qu'est la communauté, RRN ne se soucie pas de ce genre de débordements². La visée du travail cartographique n'est pas non plus de documenter la richesse des relations de la communauté à ses terres. A l'instar du plan foncier rural au Bénin étudié par Pierre-Yves Le Meur, « la diversité est effacée et les catégories sont homogénéisées »³. Pour toutes les communautés cartographiées, les légendes sont sensiblement les mêmes. Ce que signifie un site sacré, par exemple, n'a pas grande importance. L'essentiel réside ailleurs, dans la délimitation du site occupé. *Ad hoc*, les cartes rendent visibles des situations conflictuelles. Elles montrent les contours officiels de la concession et l'empiètement des activités extractives sur les terres occupées par la communauté. De la sorte, RRN met en circulation un mobile immuable instantanément intelligible par le concessionnaire et l'administration qui se trouve enjoindre à faire respecter la loi bafouée⁴.

En 2011, en réaction au projet de zonage forestier de la FAO mentionné précédemment, des associations congolaises dont RRN militent pour une utilisation systématique du procédé cartographique⁵. Il servirait à montrer aux responsables de l'allocation des terres la présence des communautés sur le territoire. Dans son analyse de l'usage des cartes ethnographiques dans la diplomatie en Europe orientale au XIXème siècle, Morgan Labbé explique qu'utilisées en tant qu'outil de négociation

¹ *Ibid.*

² Dans son ethnographie des « évaluations participatives rurales » d'un projet de développement britannique en Inde dans les années 1990, David Mosse montre que la dimension participative de l'intervention contribue effectivement à accroître l'asymétrie au sein des villages car la dimension publique des réunions – proposée pour accroître a priori la participation – a pour conséquence que seuls les « big men » prennent la parole mettant ainsi le projet à leur propre profit, D. Mosse, « Cultivating development », *op. cit.*

³ Pierre-Yves Le Meur, 2006, « Governing Land, Translating Rights : The Rural Land Plan in Benin », dans David Lewis, David Mosse (dir.), *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*, Boulder, Kumarian Press, p. 75-100, p. 91.

⁴ Sur la notion de mobile immuable voir B. Latour, « La science en action », *op. cit.*

⁵ La démarche est racontée dans le Magazine Ressources Naturelles, n°11, avril-mai 2011, p. 13-15.

politique, les cartes « délimitent et structurent l'espace possible pour des actions »¹. Selon RRN, inscrire les sites où résident les communautés locales rendrait difficilement possible la décision d'offrir ces zones à l'exploitation du bois. Alors que de nombreux travaux historiques ou anthropologiques ont montré l'importance des représentations cartographiques dans des opérations de localisation et de discipline des populations, pour les besoins de la colonisation, puis du développement des économies nationales, la carte devient ici un outil qui, tout en les localisant, serait un moyen d'action pour ces communautés contre le gouvernement congolais et ses partenaires².

Des organisations comme RRN appellent donc le ministère de l'Environnement engagé dans un projet d'aménagement des forêts du pays à procéder à une identification et circonscription systématique des terres occupées par les communautés locales. Leurs lieux de vie devraient être représentés au même titre que les zones préservées (parcs nationaux, réserves naturelles ou scientifiques, etc.) sous le contrôle étatique et les concessions forestières gérées par des entreprises. A cette requête, les acteurs du projet répondent en pointant l'incompatibilité des modes de représentation étant donné leur échelle spatiale. Le zonage devrait allouer de larges régions en s'appuyant sur des instruments tels que l'imagerie satellite, alors que les cartes participatives ne représentent pas plus de 10 000 hectares (dix kilomètres sur dix)³. L'argument ne met pas pour autant fin aux revendications et nous avons expliqué dans le chapitre 3 que le projet de zonage est en suspens, obligeant la Coordination Nationale d'abandonner l'idée de s'y greffer.

1.2.2 LE PASSAGE PAR LE DROIT

La représentation politico-cartographique des communautés locales à Kinshasa par RRN et d'autres organisations de cette société civile est articulée à une démarche juridique : la création d'un décret d'application du code forestier de 2002 et de son arrêté qui inscriraient dans le droit congolais la notion de « concession forestière des communautés locales ». La RDC est un cas de pluralisme juridique où le droit émanant

¹ Morgane Labbé, 2007, « Les usages diplomatiques des cartes ethnographiques de l'Europe centrale et orientale au xixe siècle », *Genèses*, 3, p. 25-47.

² Nous pensons notamment à C. Bonneuil, « Development as experiment », art. cit., T. Mitchell, « Rule of experts », *op. cit.*, et J. Scott, « Seeing like a state », *op. cit.* Pour une configuration proche de la nôtre où cartographier est une revendication du citoyen voir J. Elyachar, « Markets of dispossession », *op. cit.*

³ Le chapitre 4 aborde justement l'articulation entre finesse de la représentation spatiale et style d'action ou forme de gouvernement.

des structures étatiques cohabite avec un droit coutumier¹. Le décret et l'arrêté, dont la rédaction s'est terminée fin 2010, visent à traduire dans le droit positif ou étatique la possession coutumière circonscrite grâce à la cartographie participative².

Le code forestier mentionne l'existence des « communautés locales » à différentes reprises et en donne la définition suivante :

Une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé.³

Le texte reconnaît à cette catégorie de la population congolaise le droit d'utiliser la forêt, à condition que cet usage qualifié de relatif aux « coutumes et traditions locales » n'aille pas à l'encontre des lois⁴. Le code offre de plus la possibilité de formaliser l'existence de ce droit coutumier à travers l'attribution par l'Etat – unique propriétaire du sol et du sous sol congolais – d'une concession sur les « forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume »⁵. Le décret décrit la procédure que doit suivre une communauté locale si elle souhaite obtenir un titre tandis que l'arrêté régleme les « modalités de gestion » de ces nouvelles concessions.

Un numéro du Magazine Ressources Naturelles paru durant l'été 2010 explique l'importance de la différenciation entre « forêts des communautés locales » et « concessions forestières des communautés locales » pour justifier l'importance des deux textes de loi. Les termes recouvrent deux « réalités différentes »⁶. Les premières ne sont pas titrées et « sont réparties entre communautés locales sur la base de la coutume ». Les secondes sont obtenues via la procédure instaurée par les deux textes. L'article explique que :

L'attribution [d'une concession] n'a pour mérite que de conforter la sécurité des droits traditionnels d'une communauté sur sa (ou ses) forêt(s) en les faisant

¹ Nous avons déjà abordé ce point dans le chapitre 2 avec le projet d'Olivier.

² « Décret fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales », et « Arrêté portant modalités de gestion des concessions forestières des communautés locales », documents transmis par CODELT (voir plus loin), ci-après appelés respectivement « Décret – concessions forestières des communautés locales » et « Arrêté – concessions forestières des communautés locales ».

³ RDC, « Loi N°011/2002 », doc. cit., article 1 (p. 8).

⁴ *Ibid.*, article 36.

⁵ *Ibid.*, article 22.

⁶ Magazine Ressources Naturelles, n°10, juillet-août 2010, p. 10.

passer de l'oralité à l'écrit, du droit coutumier au droit écrit. Mais elle ne les crée pas. Ces droits préexistent à l'acte d'attribution [...].¹

L'inscription – au sens du passage à l'écrit – du droit coutumier, qui préexiste à l'opération, est pressentie comme un moyen de négociation plus efficace que la seule tradition orale, négociation avec des industriels débordant de leurs limites d'exploitation ou avec l'administration planifiant la future allocation des terres. Il s'agit de rendre les droits coutumiers aussi indiscutables que ceux dont jouissent les concessionnaires.

Pour obtenir une concession, le projet de loi indique que les communautés locales s'auto-désignant comme telles doivent se faire enregistrer par l'administration et pour cela communiquer leur nom, leur localisation physique, le nom de leurs représentants et une liste de leurs membres². Cette première étape donne une personnalité juridique à la communauté. Elle est suivie d'une procédure d'attribution d'une surface forestière sur la base d'une « carte établie de manière participative en collaboration avec les communautés voisines et les parties prenantes » ne pouvant dépasser 50 000 hectares³. La méthode cartographique de RRN devient un instrument requis par la loi. Le terme participatif acquiert toutefois un sens légèrement différent dans la mesure où l'exercice doit aussi impliquer les riverains de la communauté. La carte communautaire et le titre associé constituent la communauté locale comme un ensemble donné d'individus, dotés de représentants et associés à une zone géographiquement délimitée. Le décret précise que la concession est irrévocable, alors que celles à vocation industrielle ne durent que 25 ans renouvelables une fois⁴.

L'arrêté qui régleme les modalités de gestion de la concession adjoint d'autres prescriptions. Il réclame l'établissement d'une assemblée communautaire réunissant tous les membres de la communauté, d'un conseil des sages présidé par le représentant communautaire et d'un comité local de gestion dont les membres seraient élus par l'assemblée⁵. La planification de la gestion forestière, son exécution, son suivi et son contrôle seront répartis entre les organes qui, à l'exception du conseil des sages composés des « notables de la communauté », seront « représentatif[s] du genre, des

¹ *Ibid.*, p. 11.

² « Décret – concessions forestières des communautés locales », doc. cit., article 7. Le texte reprend à son compte l'auto-désignation/définition qui est l'un des concepts phare dans la reconnaissance des peuples autochtones par les Nations Unies, voir I. Bellier, « Les peuples autochtones... », art. cit.

³ « Décret – concessions forestières des communautés locales », doc. cit., article 4.

⁴ *Ibid.*, article 18.

⁵ « Arrêté – concessions forestières des communautés locales », doc. cit., articles 3-13.

communautés autochtones et des groupes minoritaires, des groupes socioprofessionnels »¹. Ces institutions semblent calquées sur les dispositifs participatifs tant prisés par l'aide au développement. Le rapprochement n'est pas fortuit car le projet de loi a été écrit entre 2009 et 2010 dans le cadre d'une intervention financée par l'aide publique britannique et mise en œuvre par l'ONG de même nationalité Forest Monitor en partenariat avec des organisations congolaises dont RRN². Le projet incluait une série de réunions avec des communautés visant à faire de la gestion communautaire des forêts une sorte de problème public en RDC. Des spécificités locales mises en évidence lors de ces « dialogues communautaires », il ne reste peu de chose dans l'arrêté. Forest Monitor rapporte que, dans la province du Bas Congo où certaines communautés sont matriarcales, les individus interrogés revendiquaient la prise en compte des institutions coutumières, à la différence des communautés autochtones consultées dans la province orientale qui prônaient la création de nouvelles « associations représentatives »³. Le résultat est un compromis. Sans faire de différence entre les communautés autochtones et les autres, le texte reconnaît l'autorité des chefs coutumiers tout en l'atténuant par l'instauration d'organes supplémentaires.

Le décret et l'arrêté créant la catégorie juridique des concessions forestières des communautés locales ont été rédigés par la société civile. Le principal auteur est un avocat du Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité (CODELT). Créé en 2007, CODELT est principalement composé de juristes congolais et se présente comme un bureau d'étude dont l'expertise légale porte sur les ressources naturelles avec une attention particulière aux droits des communautés locales⁴. Qu'un texte de loi soit écrit par des acteurs étrangers ne surprend pas étant donné les pratiques de l'aide au développement. Qu'il le soit par une ONG congolaise est plus remarquable. L'initiative d'élaborer ce qui était l'un des derniers décrets d'application de la législation congolaise sur les forêts remonte en fait à 2007 quand la FAO entame une collaboration avec la cellule juridique du ministère de l'environnement⁵. Fin 2008, l'agence onusienne publie un brouillon des deux textes. Ces derniers sont violemment

¹ *Ibid.*, article 7.

² Entretien avec le représentant britannique de Forest Monitor, Kinshasa, 27 mars 2011 et entretien avec un membre congolais de Forest Monitor, Kinshasa, 18 avril 2011.

³ Forest Monitor, 2010, Développement de la foresterie communautaire en République Démocratique du Congo, Rapport d'activités et de résultats, Décembre 2010, p. 13.

⁴ Entretien avec le fondateur de CODELT, Kinshasa, le 31 mars 2011.

⁵ L'histoire nous a été racontée par plusieurs personnes, notamment lors de l'entretien avec le représentant britannique de Forest Monitor, Kinshasa, 27 mars 2011 et l'entretien avec un membre congolais de Forest Monitor, Kinshasa, 18 avril 2011. Les péripéties du projet de loi sont restituées par plusieurs numéros consécutifs du Magazine Ressources Naturelles, en particulier le n°5 (p. 8-9) et le n°9.

rejetés par des organisations environnementales rassemblées lors d'une rencontre censée valider le travail de la FAO. Comme dans le cas du zonage, la société civile estime avoir été consultée trop tard. Le bras de fer conduit finalement la FAO à lui déléguer la tâche. L'initiative de Forest Monitor devient l'arène pour réécrire le projet de loi qui introduit le caractère irrévocable de la concession, étend notamment la limite de superficie de 10 000 à 50 000 hectares et nuance le rôle joué par le chef de la communauté en ajoutant les exigences de participation.

Courant 2011 le décret et l'arrêté sont terminés, acceptés par la FAO et les fonctionnaires avec lesquels l'organisation avait collaboré. Mais la société civile attend toujours que le premier ministre les signe afin qu'ils entrent en vigueur. Au printemps, un membre de Forest Monitor passe quelques jours à Kinshasa afin de savoir pourquoi le projet de loi n'est toujours pas entré en force¹. Comme le militant français de Greenpeace, l'anglais rend visite aux partenaires congolais de l'ONG et profite de son séjour pour rencontrer des représentants de la Banque Mondiale, dont le responsable du programme de préparation. Il explique utiliser la préparation à REDD+ pour convaincre l'organisation d'agir sur le premier ministre dans la mesure où « s'il n'y a pas le décret alors on exclut les communautés locales de la REDD ». Selon lui, une ONG avec la capacité de publicisation de Greenpeace, dont nous avons donné un aperçu, pourrait faire connaître l'information qui nuirait à la Coordination Nationale et par ricochet à ses financeurs. Faire reconnaître visuellement et juridiquement la présence des communautés locales passe toutefois par d'autres canaux que le chantage de Forest Monitor. Rainforest Foundation Norway utilise, par exemple, son implication dans la rédaction de la candidature du pays au FIP de la Banque Mondiale évoqué dans les chapitres 3 et 4. Courant 2011, les agents préparateurs élaborent le plan d'investissement grâce auquel le pays bénéficiera du nouveau fonds. L'écriture du document est jalonnée de plusieurs rencontres où le ministère débat avec les bailleurs de fonds, des membres de l'ONG norvégienne de défense des populations forestières et quelques porte-paroles de la société civile, dont RRN. Au cours de celle du mois de mai, les militants s'enquière des raisons pour lesquelles le décret est encore en suspens, alors que le FIP subventionnera la foresterie communautaire, une activité introduite dans le plan à la demande de l'ONG².

Aux yeux de Rainforest Foundation Norway, le décret et son arrêté constituent les outils juridiques qui permettront d'encourager la foresterie communautaire en RDC,

¹ Entretien avec le représentant britannique de Forest Monitor, Kinshasa, 27 mars 2011.

² Nous tenons cela d'un compte-rendu écrit de la mission conjointe qui s'est déroulée à Kinshasa du 9 au 13 mai 2011, transmis par un étudiant en anthropologie du MIT alors intégré au sein de la Coordination Nationale.

appelée en anglais « community-based forest management »¹. Tandis qu'elles ont été longtemps considérées comme destructrices de leur environnement, les communautés locales sont devenues les entités à habilitier pour préserver la nature. « Gouverner à travers la communauté », pour reprendre l'expression de Nikolas Rose, est défendu aujourd'hui par de nombreuses ONG dans le cadre des discussions autour de la réduction de la déforestation tropicale². La création juridique des communautés locales tendrait à faire des forêts congolaises l'objet d'une gestion qui utiliserait la cartographie participative en guise de technologie d'auto-gouvernement. Lorsqu'elle milite pour que la foresterie communautaire soit financée, Rainforest Foundation Norway se garde d'entamer un examen critique des pratiques que l'appellation recouvre. Dans le projet de loi, l'activité consiste aussi bien à protéger une zone de la concession qu'à en exploiter le bois. Mises à part les qualités vertueuses qui leur sont souvent attribuées, rien ne garantit que les communautés privilégient la première option³.

La représentation des communautés locales ici n'est donc pas de l'ordre de la description anthropologique que Marie Roué, spécialiste des populations autochtones canadiennes, paraît tenir pour seule valable⁴. L'objectif de RRN ou Rainforest Foundation Norway n'est pas de mieux connaître, dans leurs singularités, ceux qu'ils disent défendre, mais de faire exister une catégorie juridique à qui la gestion des ressources forestières devrait être déléguée. La critique de l'anthropologue invite alors à questionner l'universalisme généré par la démarche politique et le processus de naturalisation qui en découle. Revendiquer la préexistence de la coutume à la création de la catégorie, ce que font le code forestier et RRN en disant que le décret ne crée pas les droits traditionnels, masque le caractère productif du passage par le droit et empêche d'envisager des moyens alternatifs de faire parler ces congolais directement

¹ Tania M. Li, 2007b, « Practices of assemblage and community forest management », *Economy and society*, 36, 2, p. 263-293. Voir aussi Arun Agrawal, Clark C. Gibson, 1999, « Enchantment and disenchantment: the role of community in natural resource conservation », *World development*, 27, 4, p. 629-649.

² Nikolas Rose, 1996, « The death of the social? Re-figuring the territory of government », *Economy and Society*, 25, 3, p. 327-356, p. 332. On peut d'ailleurs s'interroger sur le lien entre les changements observés au sein des politiques de conservation, et plus largement de l'aide au développement anglo-saxonne, et ce que Rose identifie au Royaume Uni dans les années 1990.

³ En l'Indonésie où la foresterie communautaire est également encouragée, Tania Li explique que grâce à l'aide d'ONG, des villages ont réussi à sécuriser leurs terres contre l'exploitation du bois par des entreprises étatiques. Mais les techniques cartographiques développées pour cela ont ensuite servi aux villageois à allouer des droits de prélèvement aux mêmes entreprises. T.M. Li, « Practices of assemblage... », p. 278.

⁴ Marie Roué, 2003, « ONG environnementalistes américaines et Indiens Cris », *Revue internationale des sciences sociales*, 178, 4, p. 679-687, p. 680.

concernés par les forêts, et éventuellement mettre en débat l'organisation sociale qu'est la communauté.

1.3 Une société civile professionnalisée

1.3.1 LE PARADOXE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ?

Juriste comme chez CODELT, expert du plaidoyer et cartographe comme chez RRN, ou encore reporter comme pour Greenpeace auprès des victimes de Danzer, une pluralité de figures émerge sous l'appellation membres de la société civile. La réification des communautés locales contraste avec leur activisme. Ils semblent jouer un rôle essentiel dans la capacité des ONG internationales comme Greenpeace à exercer une vigilance sur les forêts et également, comme nous allons le constater ci-dessous, dans les tentatives de dissiper l'opacité autour des choix politiques.

« La société civile est un point de passage obligé pour tout »¹. En s'exprimant ainsi, Benoît, un agent préparateur, exprime un sentiment partagé par les autres consultants. Leurs initiatives doivent être connues et plus ou moins approuvées – nous verrons plus loin ce que cela signifie exactement – par ses représentants. André, supervisant la préparation pour la Banque Mondiale, ne cesse de répéter à la Coordination Nationale qu'il faut organiser des consultations et les documenter. L'impératif est d'ailleurs inscrit dans les consignes du programme bien que l'obtention des subventions n'y soit pas juridiquement conditionnée comme c'est le cas dans les réformes de bonne gouvernance au Malawi décrites par Gerhard Anders². Intériorisée par ceux qui mettent en œuvre la préparation, l'exigence leur paraît être imposée par la méfiance généralisée à l'encontre des actions gouvernementales en RDC. Selon un conseiller du ministre affilié à l'Agence Française de Développement :

« La société civile est un paradoxe, elle a été poussée il y a dix ans par les bailleurs de fonds suite au constat de carence de l'administration. [...] Maintenant il faut les former, les impliquer dans tout, ils se distinguent par leur pouvoir de nuisance »³.

Lorsqu'il dit que la société civile « a été poussée il y a 10 ans par les bailleurs de fonds », il fait allusion à des interventions de l'aide internationale qui ont encouragé la création

¹ Discussion avec Benoît, Kinshasa, 4 avril 2011

² G. Anders, « In the shadow of 'good governance'... », *op. cit.*

³ Entretien avec un membre de l'Agence Française de Développement conseillant le ministre de l'Environnement sur le secteur forestier, Kinshasa, 7 avril 2011.

d'organisations non gouvernementales congolaises vers la fin des années 1990 dans un premier temps, puis surtout lors de la reprise des coopérations avec la RDC au début des années 2000. Aujourd'hui ces organisations demandent à être écoutées par le ministère de l'Environnement auquel souvent elles s'opposent.

Le phénomène mentionné ici n'est pas propre à la RDC¹. Autour de la fin de la guerre froide, les interventions de l'aide ont été de plus en plus pensées pour promouvoir une forme de démocratisation en stimulant la « société civile ». De cette orientation affichée notamment par les programmes de la Banque Mondiale, Béatrice Hibou trace les filiations académiques en sciences politiques ou en anthropologie où on s'est intéressé à ces acteurs « 'en dehors' de l'Etat »². La transformation des projets de l'aide s'est accompagnée en retour d'une substantielle littérature en sciences sociales sur la notion de société civile dans les pays en développement, particulièrement en Afrique³. James Ferguson s'attarde sur ce corpus qui désigne la société civile comme une sphère entre la famille, l'Etat et le marché⁴. Contestant ces catégories et divisions, il évoque des situations empiriques où agences de développement et organisations dites de la société civile sont imbriquées et prennent en charge des fonctions relevant traditionnellement de l'Etat. CODELT, le bureau d'étude auteur du projet de loi sur les concessions communautaires, offre une bonne illustration. Ses relations avec l'aide internationale et le ministère de l'Environnement sont complexes. Alors qu'il s'est opposé à ce dernier dans le cas du décret, l'ONG publie au printemps 2011 un recueil de tous les textes d'application du code forestier assortis de fiches explicatives préfacé par José Endundo, le ministre de l'Environnement. Pour ses membres, la vocation d'un tel travail est « d'aider l'administration »⁵.

L'importance acquise par les organisations de la société civile ne se cantonne pas à la RDC, ni aux préoccupations environnementales à lire, par exemple, le travail de

¹ Théodore Trefon, 2004, *Reinventing order in the Congo: how people respond to state failure in Kinshasa*, London, ZedBooks.

² Béatrice Hibou, 1998, « Economie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les études du CERI* n°39, p. 15-16. Elle y discerne une stratégie de l'institution pour « circonscrire le politique », ce politique de l'Etat africain fait de relations interpersonnelles et de prédation économique. Son analyse indique un sujet intéressant: l'investigation empirique de la performance par les sciences sociales des politiques de développement orientées vers la stimulation d'une société civile en Afrique.

³ Pour une brève généalogie du concept, voir John L. Comaroff, Jean Comaroff, 1999, *Civil Society and the Political Imagination in Africa: Critical Perspectives*, Chicago, University of Chicago Press.

⁴ J. Ferguson, « Global shadows », *op. cit.*

⁵ Entretien avec le fondateur de CODELT, Kinshasa, 31 mars 2011.

Béatrice Pouligny sur les processus de reconstructions post-conflit¹. Ces derniers reposent sur la convocation d'ONG locales qui se disent porte-parole de la société civile et que les intervenants traitent comme tel. Le propos de Pouligny est critique : travailler avec ces représentants illégitimes, car soutenus par des ONG internationales – qu'elle qualifie d'« extérieurs » à l'instar des bailleurs de fonds et autres acteurs onusiens –, évince la prise en compte de la « véritable société civile » et ses propres modes de gestion des conflits². Trop professionnalisés, ces courtiers du développement, pour reprendre l'expression d'Olivier de Sardan, suscitent la méfiance des politologues mais également des intervenants de l'aide eux-mêmes³. Tania Li décrit ainsi un programme en Indonésie dans les années 2000 où les organisations de la société civile taxée d'« inauthentiques » par la Banque Mondiale sont délaissées au profit d'une implication « de la société dans son ensemble, en particulier les pauvres ruraux dans des dizaines de milliers de villages »⁴. A l'aide d'« animateurs » et via la création de multiples « comités », le projet veut transformer ces « communautés » en décideurs et planificateurs de développement local.

Notre objectif n'est pas d'évaluer l'authenticité de ceux qui se font appeler et qu'on appelle en retour représentants de la société civile en RDC. Nous proposons seulement de reconnaître l'existence de cette catégorie d'acteurs, formés au contact des interventions répétées de bailleurs de fonds et d'ONG internationales et d'examiner comment les agents préparateurs interagissent avec eux, contribuant ainsi à modeler leur identité.

1.3.2 RAREFIER LES PORTE-PAROLE

Au fil des projets relatifs aux forêts congolaises, dont nous avons donné un aperçu dans le chapitre 3, un collectif (auto)-désigné représentant la société civile s'est formé autour des questions environnementales en RDC. Dans ses publications, RRN l'appelle d'ailleurs parfois « la société civile congolaise » ou « la société civile environnementale »⁵. La préparation à REDD+ entamée en 2009 et ses exigences de

¹ Béatrice Pouligny, 2005, « Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies », *Security Dialogue*, 36, 4, p. 495-510.

² *Ibid.*, p. 501.

³ J.-P. Olivier de Sardan, « Antropologie et développement », *op. cit.*

⁴ T.M. Li, « The will to improve », *op. cit.*, p. 238.

⁵ Voir respectivement le Magazine Ressources Naturelles n°7, décembre 2009, janvier-avril 2010 (couverture : « Copenhague a été une déception pour la société civile congolaise ») et Magazine

participation viennent poursuivre cette mise en forme en tentant tout d'abord de raréfier les porte-parole. La Proposition de préparation annonce la création d'un interlocuteur unique, le Groupe de Travail Climat REDD (GTCR), décrit comme :

une plateforme nationale représentant de nombreux réseaux et organisations de la société civile nationale et locale, y compris les peuples autochtones, les minorités et les personnes vulnérables, les femmes et les enfants, les associations de protection de l'environnement et de développement humain...¹

Cet interlocuteur prioritaire est composé de représentants d'environ 15 réseaux différents, dont RRN. Le GTCR est un groupe de représentants (le bureau GTCR) de représentants (les bureaux de réseaux basés à Kinshasa) de représentants (les petites ONG disséminées sur le territoire) de représentants (les communautés locales). Sans questionner la succession de ces opérations de délégation de la parole, la candidature annonce le soutien financier de la création du groupe. Cependant, au printemps 2011, l'existence d'un interlocuteur unique est mise à l'épreuve par des conflits entre les différents réseaux représentés, sur fond d'accusation de détournement des modestes sommes allouées par la préparation et la Rainforest Foundation Norway². Les disputes semblent annoncer la création de deux GTCR. Le premier, « l'historique », rassemblerait les associations ayant une longue histoire de combat environnemental en RDC, comme RRN et CODELT, tandis que le second serait celui ayant participé à la rédaction de la Proposition de préparation.

La coexistence de deux porte-parole de la société civile en conflit pose problème aux agents préparateurs quand il leur faut désigner qui sera chargé de mener des consultations en dehors de Kinshasa. En effet, l'une des fonctions du GTCR est de permettre à la Coordination Nationale de déléguer ce type de tâches. Forts de leurs maillages sur le territoire congolais, les réseaux qui le composent peuvent réunir au sein de chaque province, ou à d'autres niveaux du découpage administratif, les personnes pertinentes à rassembler pour émettre un avis concernant les forêts. L'organisation CODELT, par exemple, a assuré les consultations provinciales de l'étude sur les causes du déboisement³. En partenariat avec un laboratoire de recherche belge, la FAO a mené une analyse dite quantitative de ces facteurs, basée sur l'imagerie satellite et la

Ressources Naturelles n°9, juillet-août 2010 (couverture : « Forêts des communautés locales, zonage, repêchage des titres, Redd... : les inquiétudes de la société civile environnementale »).

¹ RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 20.

² Notes de terrain, observations au sein de la Coordination Nationale, Kinshasa, mars-avril 2011.

³ Entretien avec le membre de CODELT en charge de superviser l'activité de consultation, Kinshasa, 31 mars 2011.

statistique. En tant que représentant du GTCR historique, CODELT a été chargé de « confronter l'étude [...] aux données de terrain », selon les propos d'un membre de l'ONG¹. Ce dernier a supervisé en mars 2011 le déploiement dans sept provinces d'une quinzaine d'« animateurs » tenus d'identifier des « experts » parmi « l'administration provinciale, des ONG environnementales de la région, le secteur privé et le personnel de projets de l'aide ». Une série de questions leur ont été posées sur les causes de la déforestation dans la région. Des « *focus groups* » ont été ensuite organisés pour mettre en débat leurs avis auprès d'un public plus large et « arriver à un consensus provincial ». L'objectif était de « rencontrer les acteurs sur le terrain pour recueillir leur perception sur la déforestation », quand l'étude quantitative cherchait à isoler des corrélations entre la déforestation et des traces spatialement visibles d'activités humaines (urbanisation, exploitation minière, agriculture, etc.) ou des grandeurs socio-économiques géo-localisées.

Au sein de la Coordination Nationale, cette enquête alternative est vécue comme une obligation pour dissiper la méfiance entourant l'étude des chercheurs belges et par extension la préparation. Les résultats statistiques ont mis en évidence l'importance de l'agriculture de subsistance comme cause de déboisement. Pour Bruno, « c'est évident tout le monde le sait », mais le constat est contesté par Greenpeace et la société civile congolaise². Au vu de leurs discussions sur le sujet, il est clair que les agents préparateurs n'attendent rien d'autre des consultations que d'apaiser les critiques. Si l'investigation supervisée par CODELT semble corroborer l'effet négatif de l'agriculture de subsistance sur les forêts, elle fait toutefois émerger d'autres informations telles que « les éléments historiques qui ont contribué à la déforestation entre 1990 et 2005 ». Dans le cas des deux provinces du Kasaï, les consultations ont mis la déforestation en récit de la façon suivante :

Au début des années 1990 « il y a eu des troubles, des mouvements de population, des kasaïens au Katanga qui ont été refoulés ». Avec la guerre au Rwanda en 1994 et les « répercussions négatives sur le Kivu », c'est la « déstabilisation de l'Est avec des réfugiés qui sont arrivés jusqu'au Kasaï ce qui a affecté les écosystèmes ». Au début des années 2000 de nouvelles migrations, le « refoulement massif des congolais qui vivaient en Angola » où ils s'étaient rendus pendant la guerre³.

¹ *Ibid.*

² Discussion avec Bruno, Kinshasa, 19 avril 2011.

³ Entretien avec le membre de CODELT en charge de superviser l'activité de consultation, Kinshasa, 31 mars 2011.

Les *focus groups* organisés dans les provinces par la société civile ont mis en évidence des éléments ayant affecté les forêts que l'exploitation d'images satellite ignore : la dimension politique des flux migratoires qui ont concerné le Kasai. Animateurs, *focus groups*, consensus, le vocabulaire employé par un des membres de cette société civile congolaise environnementale est celui des professionnels de la médiation voire du marketing. Les dispositifs mis en œuvre par CODELT sont sensiblement les mêmes que ceux de Forest Monitor avec ses dialogues communautaires.

Le chapitre 3 a montré que les agents préparateurs entretiennent des relations distendues avec le territoire congolais, ses couches administratives et sa population. Déléguer à des organisations de la société civile et à leurs courtiers locaux des consultations en dehors de Kinshasa est de nouveau un moyen minimal de faire sortir la préparation de la capitale. Par ce biais, ce ne sont pas les citoyens congolais que l'on cherche à tenir informés ou à interroger mais ces autres sujets politiques que sont les communautés locales constituées par la cartographie participative et les concessions communautaires. Comme avec les saynètes radiophoniques, les agents préparateurs donnent le sentiment de ne rien attendre du GTCR qui serait utile à leur travail¹. Une telle attitude fait écho aux qualificatifs péjoratifs employés pour qualifier parfois la société civile (« point de passage obligé » et « pouvoir de nuisance »). L'impliquer dans la préparation est considéré comme un fardeau qu'impose la surveillance d'ONG internationales prêtes à faire savoir que les activités relatives à REDD+ en RDC ne sont pas participatives.

1.3.3 UN DISPOSITIF DE CONFIANCE QUI DIVERSIFIE LA PARTICIPATION

Courant 2011, les consultants sont occupés à opérationnaliser un autre dispositif à travers lequel la préparation devait être plus participative : les Groupes de Coordination Thématique (GCT). Il devrait impliquer des acteurs concernés par REDD+ dans la réflexion autour d'une stratégie nationale². La Coordination Nationale a identifié une trentaine d'options et constitué, pour chacune, un GCT. Les thèmes recouvrent un large éventail d'activités susceptibles de réduire plus ou moins directement la déforestation en RDC : filière bois énergie, agriculture et élevage, sécurisation foncière, reboisement, forêts de production permanente, stratégie de

¹ Sur les saynètes, voir le chapitre 3.

² C'est l'un des trois éléments à acquérir dans le cadre du financement de préparation, voir chapitre 3 et RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit.

développement des peuples autochtones, etc.¹ Que ce soit lors de *side events* au cours des négociations internationales ou dans leurs échanges informels à Kinshasa avec des ONG internationales, les agents préparateurs mettent les GCT particulièrement en valeur². Pour comprendre la publicité qu'ils cherchent ainsi à créer, il faut revenir aux conditions d'émergence du dispositif.

La Proposition de préparation prévoit la création de ces groupes sans en faire un élément central. L'importance qui leur est accordé courant 2011 résulte de critiques émises de la part d'ONG – principalement Greenpeace et Rainforest Foundation Norway – à propos de l'embauche de McKinsey en 2009³. Dans la candidature soumise en 2010 figure en effet une esquisse de la future stratégie nationale REDD+ du pays incluant certains conseils du cabinet que ces ONG estiment être mauvais, à la fois dans leurs contenus, et dans la manière non participative dont ils furent élaborés⁴. Face à cette critique, la Coordination Nationale s'est décidée à établir et renforcer les GCT qui, sur la base des thèmes identifiés par McKinsey, devront reformuler des recommandations en vue de la stratégie nationale REDD+ 2030 attendue pour juin 2012. Les GCT constituent donc un dispositif de confiance qui répond à la surveillance suspicieuse des ONG internationales. Il devrait dissiper l'opacité de la planification des futures mesures politico-économiques en faisant participer à ces décisions d'autres acteurs que les agents préparateurs et leurs supérieurs hiérarchiques, du ministère et des organismes financeurs. Chaque groupe

rassemblera les experts et parties prenantes de l'administration publique, des ONG et de la société civile, du secteur privé et d'autres partenaires. Cette organisation permettra de construire la stratégie nationale REDD+ option par option, dossier par dossier, de manière participative, inclusive et transparente.⁵

La composition des GCT entend associer une pluralité d'acteurs autour de thématiques qui les concernent. Il s'agit de faire participer non pas uniquement la société civile mais un panel plus large de parties prenantes comprenant des organisations environnementales et autochtones congolaises – les deux GTCR étant représentés dans tous les groupes –, des directions administratives et des entreprises. Etant donné qu'un GCT compte une dizaine de personnes, le dispositif mobilise au total environ 300 individus.

¹ Liste des groupes transmise par les membres de la Coordination Nationale.

² Notes de terrain, Kinshasa, mars-avril 2011, et Durban, décembre 2011.

³ Voir le chapitre 4.

⁴ RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p. 51, 53, 54.

⁵ *Ibid.*, p. 66.

Tous les groupes sont présidés par un responsable administratif issu de différentes directions ministérielles et comporte un membre de la Coordination Nationale, le facilitateur, qui sert de relais de la préparation. Afin de lancer le dispositif, chaque facilitateur a invité son GCT au début de l'année 2011 à rédiger « une feuille de route » qui fixera les grandes échéances de son travail et estimera le budget de fonctionnement. Les documents proposés jusque-là sont truffés « d'aberrations »¹. Les premières versions des feuilles de route des GCT semblent mettre en péril la crédibilité du dispositif. Les budgets sont jugés « excessifs », la rédaction « confuse ». Le constat donne lieu à une série de discussions et de réunions au sein de la Coordination Nationale. Durant l'une d'entre elles, le coordonnateur soulève la question « des bonnes personnes » :

« Pour les groupes dont la thématique est liée à l'agriculture, on pourrait faire plus appel à des fonctionnaires retraités. Ils ont beaucoup de connaissances sur l'agriculture et le ministère. A l'heure actuelle il y a un problème de compétence au sein de l'administration. »²

Les participants aux groupes risquent de ne pas être suffisamment compétents ou équipés pour élaborer des suggestions, d'où l'idée d'envisager la participation de retraités. Par sa remarque qui résume un sentiment répandu à Kinshasa parmi des fonctionnaires âgés, le coordonnateur déplore la perte de savoir-faire et d'expérience au sein de l'administration liée aux difficultés économiques et politiques qu'a connues le pays dans les années 1990 et au début des années 2000. Il exprime ainsi une forme de nostalgie de l'Etat développementaliste (post)colonial, un phénomène qui fait aujourd'hui l'objet d'une attention croissante en anthropologie et en histoire³.

Le problème de la compétence à participer s'explique en partie par l'ouverture du dispositif à une plus grande variété d'acteurs. Non seulement d'autres parties prenantes sont invitées aux GCT mais, même parmi celles affiliées à la société civile, une plus grande diversité d'organisations est convoquée, au delà des très professionnalisés RRN ou CODELT⁴. Bien que les acteurs associatifs aient été répartis dans les différents thèmes selon ce que la Coordination Nationale estime être leur centre d'intérêt, ils n'ont pas pour autant les moyens d'y développer activement une réflexion. Pour évaluer

¹ Réunion de cadrage sur les GCT, Coordination Nationale, Kinshasa, 7 avril 2011.

² Réunion de cadrage sur les GCT, Coordination Nationale, Kinshasa, 21 avril 2011.

³ Sur cette question de la nostalgie Guillaume Lachenal, 2013, « Le stade Dubaï de la santé publique: La santé globale en Afrique entre passé et futur », *Revue Tiers Monde*, 215, 3, p. 53-71, et dans le cas de la RDC Timothy Makori, Jean-Nicolas Bach, 2013, « Abjects retraités, jeunesse piégée : récits du déclin et d'une temporalité multiple parmi les générations de la «Copperbelt» congolaise », *Politique africaine*, 131, 3, p. 51-73.

⁴ Notes de terrain, observations au sein de la Coordination Nationale, Kinshasa, avril 2011.

la qualité des discussions générées par une procédure décisionnelle, Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe proposent un ensemble de critères dont « le degré de sérieux des prises de parole »¹. Dans ces groupes devant conduire à formuler collectivement de futures mesures politiques, ce degré de sérieux est pour l'instant particulièrement faible. Rendre crédible le caractère participatif des GCT implique alors de réfléchir au rôle des consultants de la préparation. C'est ainsi que Benoît, l'agent préparateur chargé de gérer le dispositif, identifie deux attitudes possibles :

« Il y a deux options extrêmes, soit opter pour un minimum d'investissement de la part des facilitateurs et faire des GCT un moyen de montrer que le processus est participatif, soit demander une grande implication de leur part, à savoir la fourniture de documentation, le suivi de près, afin en fait de transmettre des idées, d'alimenter activement la réflexion, avec comme objectif, certes un rapport et des recommandations, mais surtout un accroissement des collaborations. »²

Au prix d'une implication active de la part des consultants, la seconde option pourrait engendrer une redéfinition des identités en présence, en créant des « collaborations » entre les participants aux groupes et la Coordination Nationale. L'alternative consisterait à « montrer que le processus est participatif », dans le sens où des réunions de façade seraient organisées. Bien que Benoît ne précise pas à qui elles le seraient, ce public à convaincre que la préparation est participative sans qu'elle le soit au sens fort du terme, comporterait probablement des ONG internationales et les responsables des financements octroyés, un public qu'il paraît juger peu exigeant puisqu'il n'interrogerait pas la qualité de la procédure.

1.4 La politique des sucres

1.4.1 LES PER DIEM : DEFRAIEMENT, MOTIVATION OU SALAIRE ?

Créés en réponse aux attaques d'ONG internationales sur le manque de mise en débat des mesures à déployer pour réduire la déforestation, les Groupes de Coordination Thématiques tentent d'ouvrir la participation au-delà des quelques porte-parole très professionnels de la société civile. Au printemps 2011, établi depuis trois mois, ce dispositif de confiance connaît un démarrage difficile. Le récit de sa mise en route que

¹ M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, « Agir dans un monde incertain », *op. cit.*, p. 219.

² Notes de terrain, discussion avec Benoît et un stagiaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 7 avril 2011.

nous poursuivrons ici mettra en lumière le rôle non négligeable de l'usage de l'argent dans ce qu'on appelle à Kinshasa des consultations.

Outre le problème des compétences, la Coordination Nationale est vite amenée à se poser la question de la rémunération de la participation au dispositif. Au cours des premières réunions, les membres de divers groupes se sont en effet enquis auprès des facilitateurs des moyens qui seront mis à leur disposition (ordinateurs, missions de terrain etc.) et de l'obtention de *per diem* en échange de leur présence. Suite à l'une des séances du « GCT gouvernance économique », son facilitateur, un stagiaire de la Coordination Nationale, se dit « complètement déprimé » :

Le stagiaire : « Les membres du groupe ont passé leur temps à parler de prix de billets d'avion pour aller sur le terrain à Kisangani et des délais avant d'obtenir des ordinateurs portables. On m'avait déjà dit tout ça, le fait que les personnes ne sont intéressées que par les *per diem*, les frais de déplacement. C'était de l'ordre de la théorie, alors que là j'ai été confronté à la réalité ».

Benoît : « C'est important que tout le monde ait bien conscience de cette réalité justement. »¹

Arrivé à Kinshasa quelques mois plus tôt pour suivre sa compagne fonctionnaire onusienne, le stagiaire fait du bénévolat à la Coordination Nationale². La réalité dont cet ancien employé de la Société Générale à New York fait douloureusement l'expérience est que les fonctionnaires et la société civile ne participeraient aux réunions qu'afin de pouvoir bénéficier des avantages en nature et monétaires distribués en échange de leur présence.

A Kinshasa, les *per diem* désignent l'indemnité versée contre le dérangement occasionné par un « atelier » – ces réunions organisées dans le cadre de projets de développement soit par leurs promoteurs, soit par d'autres parties prenantes comme des ONG nationales ou internationales³. Nous en avons déjà évoqués plusieurs. La réunion tenue par RRN où André de la Banque Mondiale est intervenu devant des membres de la société civile était un atelier financé sur le budget de l'association fourni par Rainforest Foundation Norway. La réunion de validation de la FAO à l'issue de laquelle la société civile aurait dû accepter le projet de loi sur les concessions de forêts communautaires en était un autre. Dans la Proposition de préparation, la Coordination Nationale indiquait avoir effectué plusieurs ateliers avec des représentants de la société civile, mais aussi du

¹ *Ibid.*

² Il sera embauché en tant que consultant par le PNUD durant l'été 2011.

³ Notes de terrain, Kinshasa, mars-avril 2011.

secteur privé et des ministères¹. Les consultations menées par CODELT dans les provinces sur les causes du déboisement en sont encore un exemple. La plupart du temps ces rencontres sont unidirectionnelles. Il n'est rien attendu d'autre du public passif qu'un consentement silencieux. A Kinshasa, il semble y avoir en moyenne un atelier par semaine relatif aux questions forestières, REDD+ étant une intervention parmi de nombreuses autres. Pour les fonctionnaires et les membres d'organisations environnementales, c'est « la course aux ateliers »².

Que son but soit de consulter, présenter un projet ou valider un résultat, l'atelier comporte inévitablement la distribution d'un *per diem*, souvent décliné en deux parties. L'une, le « transport », compense monétairement les frais de déplacement tandis que l'autre prend la forme d'une collation qui peut être un véritable repas ou simplement des « sucrés » – des boissons sucrées type Coca-Cola – éventuellement accompagnés de sandwiches. Le transport s'élève en général à une dizaine de dollars quand les frais de déplacement dans Kinshasa pour qui circule en transport en commun sont plutôt de 1500 francs congolais, soit un peu moins de deux dollars en 2011. En assistant à plusieurs ateliers organisés par une diversité d'acteurs (le WWF, Greenpeace, la Coordination Nationale, Rainforest Foundation Norway etc.), nous avons pu constater que la distribution de ces sommes donne rapidement lieu à une foire d'empoigne³. Pour un fonctionnaire, cumuler la présence à 5 ateliers par mois permet de collecter près de la moitié du revenu mensuel moyen congolais. Les tensions suscitées par la répartition des *per diem* acquièrent tout leur sens quand on sait que courir les ateliers est une manière d'augmenter un revenu sinon trop bas pour vivre.

Alors que les transports donnés lors d'ateliers ponctuels peuvent correspondre à un défraiement lié à la gêne occasionnée, la distribution de *per diem* au cours des réunions des GCT – dont la fréquence est déterminée selon la volonté du groupe, de préférence le plus souvent possible, et ce durant deux ans – semble requérir un autre marquage de l'argent qui attribuera aux rencontres un autre statut que celui d'atelier et qui produira une autre attitude que l'écoute passive. La notion de Zelizer renferme un couplage entre le marquage de la monnaie et la volonté de gouverner, sensible dans le cas de l'argent de la charité à travers lequel des philanthropes cherchent à éduquer et

¹ RDC, MECNT, « Plan de préparation à la REDD », doc. cit., p 26-30

² Entretien avec la coordinatrice pour l'Afrique Centrale du World Resources Institut, Kinshasa, 30 mars 2011.

³ Notes de terrain, atelier FIP organisé par la Coordination Nationale, Kinshasa, 1 avril 2011, atelier Moabi organisé par WWF, Kinshasa, 29 mars 2011, atelier cartographie participative organisé par RRN et Rainforest Foundation Norway, Kinshasa, 27 avril 2011.

contrôler les conduites économiques des pauvres ¹. Au sein de la Coordination Nationale le statut des petites sommes d'argent qui seraient régulièrement octroyées aux membres de tous les GCT est explicitement questionné. Le coordonnateur estime qu'une « incitation » est nécessaire « pour que les gens restent motivés » ². Il est soutenu par plusieurs consultants, internationaux et nationaux, selon qui les GCT « vont fournir un travail, c'est donc légitime ». Le terme de travail fait basculer la participation au dispositif dans le registre professionnel. La rémunérer consisterait alors à payer une sorte de salaire légitimement gagné et non plus à donner discrètement une indemnité dont tout le monde sait qu'elle sert en réalité à boucler les fins de mois, voire les débuts.

Décider de rémunérer la participation aux GCT, comme semble vouloir le faire la Coordination Nationale au printemps 2011, nécessite d'établir un budget. Le calcul fait par le coordonnateur est le suivant. « Huit dollars pour le transport », plus « deux dollars pour un sucré et un sandwich » ³. Les dix dollars dépensés par personne et par séance seraient multipliés par 15 (personnes), 30 (groupes), 12 (réunions – une part mois au minimum) et enfin deux (ans). Ce montant d'environ 70 000 dollars, qui semble devenir indispensable pour faire exister le dispositif de confiance, n'est pas prévu dans le budget de la préparation. Ainsi, dans leur quête effrénée de recherche de subventions mise en évidence au chapitre 3, les agents préparateurs tentent de trouver des fonds afin de soutenir cette activité à travers laquelle participer à la préparation prend la forme d'un travail officiellement rétribué pour la société civile et autres parties prenantes ⁴.

1.4.2 UNE PARTICIPATION PLUS PRECOCE ET PLUS CONTINUE ?

A la différence de l'organisation d'ateliers *ad hoc*, les GCT opérationnalisent une participation plus continue, qui intervient dans la conception d'une stratégie nationale REDD+. Pour le dire avec les mots de Callon, Lascoumes et Barthe, le « degré de précocité de l'engagement » des parties prenantes devrait être assez fort, de même que celui de « continuité des prises de parole » ⁵. Ce n'était pas le cas du projet de zonage des

¹ V. Zelizer, « La signification sociale... », *op. cit.*

² Réunion spéciale consacrée au GCT, Coordination Nationale, Kinshasa, 21 avril 2011.

³ *Ibid.*

⁴ Aux côtés de la décentralisation de la préparation et de la campagne nationale d'éducation, voir le chapitre 3.

⁵ M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, « Agir dans un monde incertain », *op. cit.*, p. 219.

terres forestières ou de la législation des concessions communautaires. L'organisation tardive de réunions ne cherchait qu'à faire valider des décisions déjà prises. Cependant, au lieu de consentir silencieusement, les organisations consultées se sont opposées à ce qui semblait être déjà décidé. La contestation n'a pas été passée outre, peut-être en raison du soutien manifesté par des ONG internationales dotées d'une grande capacité de publicisation. Les GCT et leur degré de précocité devraient éviter ce genre de blocage.

Mais les qualités participatives du dispositif imaginé sont rapidement mises à mal. Nous avons expliqué qu'en avril 2011 certains consultants sont occupés à rédiger un plan d'investissement destiné à obtenir des fonds du FIP de la Banque Mondiale¹. Le plan vise à sécuriser l'obtention du financement et à esquisser les programmes qui seront développés. Trois secteurs d'activités ont déjà été choisis : le reboisement, la filière bois-énergie et la foresterie communautaire. Nous avons vu que l'élaboration de la candidature tient compte de la voix de la société civile à travers la présence de la Rainforest Foundation Norway et du GTCR aux missions conjointes. Toutefois, les consignes de la banque de développement demandent à ce que le document fasse aussi l'objet de consultations plus larges. Pour répondre à cette exigence, la Coordination Nationale met à profit son nouveau dispositif. Une dizaine de GCT, dont les thématiques sont liées aux trois secteurs d'activités retenus, sont sélectionnés. Les consultants organisent début avril une « Réunion de travail sur le cadrage des GCT impliqués dans le Programme d'Investissement pour les Forêts » afin de clarifier le rôle qu'ils joueront². La rencontre prend la forme d'un atelier où les agents préparateurs présentent aux membres convoqués le brouillon du plan sur lequel ils travaillent depuis plusieurs mois. L'événement est organisé peu de temps avant la remise d'une version finale du document.

L'idée de l'atelier est d'informer et prévenir ces groupes qu'ils auront un rôle à jouer plus tard. Rien n'est attendu de leur part concernant le contenu du plan. Les agents préparateurs prévoient de mobiliser le travail des GCT quand les fonds seront obtenus et qu'il faudra concevoir en détail des programmes, identifier de potentiels partenaires locaux et des expériences à répliquer. Cependant, certains groupes, comme le GCT « foresterie communautaire et exploitation forestière artisanale », manifestent leur souhait de lire le plan d'investissement et de le commenter. Suite à l'atelier, le groupe se réunit pour aborder la question de sa participation³. Le président du GCT, le

¹ Voir les chapitres 3 et 4.

² Atelier FIP organisé par la Coordination Nationale, Kinshasa, 1 avril 2011.

³ Réunion du GCT foresterie communautaire, Kinshasa, 18 avril 2011.

directeur de la gestion forestière du ministère de l'environnement, invite chaque membre à « mettre par écrit ses commentaires » en insistant sur l'échéance, « pour pouvoir transmettre les amendements à la Coordination Nationale ». Des membres du collectif réagissent :

Un représentant du WWF RDC : « Là on va faire des recommandations, des commentaires, qui ensuite seront intégrés à la discrétion de la CN-REDD [Coordination Nationale], sans retour après vers les GCT. »

Le facilitateur : « Ce document sert juste à sécuriser l'enveloppe financière que la RDC peut obtenir via le FIP [Programme d'Investissement pour les Forêts], mais ensuite pour l'élaboration des programmes il y aura des consultations. »

Le représentant du WWF : « Pour une consultation, il faut des retours, que tout document produit par la CN-REDD soit discuté. Si on estime qu'il n'y a pas eu consultation, on milite et la Banque Mondiale est très sensible sur ce point. »

Un consultant congolais de Forest Monitor, vice-président du GCT : « Ce que dit [le représentant du WWF] est très juste, c'est ça l'appropriation du document. »¹

L'interaction rapportée ci-dessus confirme que les consultants de la préparation ne sont pas disposés à entreprendre de grandes modifications du plan d'investissement déjà presque terminé. Les véritables « consultations » seront menées dans un second temps, pour « l'élaboration des programmes ». L'échange montre que les membres du GCT ne veulent pas être cantonnés au rôle de validateur passif et non critique. La consultation est pour eux un processus bidirectionnel et non le consentement silencieux que paraît vouloir obtenir la Coordination Nationale.

Les deux membres du GTC, affiliés aux ONG internationales WWF et Forest Monitor, rappellent au facilitateur qu'ils militent et peuvent faire savoir que la candidature au nouveau programme n'est pas participative, un argument auquel la Banque Mondiale sera sensible. A ce moment-là, la menace n'est pas exécutée. En revanche, en juin 2012, le GTCR communique son mécontentement sur divers aspects de la préparation à la Banque Mondiale qui publie la lettre sur le site web du fonds de préparation². Le document rappelle, d'une part, « la non signature des textes réglementaires relatifs aux

¹ *Ibid.* Notons au passage que Theo parle d'appropriation du document, un terme issu des transformations récentes du milieu de l'aide au développement et lié aux politiques encourageant la bonne gouvernance, voir le chapitre 3.

² Nous ne savons pas s'il s'agit de l'historique, de l'autre ou si finalement un seul groupe a été réformé. Groupe de Travail Climat REDD, 2012, « Mémoire de la société civile environnementale congolaise sur le processus REDD en R.D. Congo », 22 juin 2012.

forêts des communautés locales par le Gouvernement congolais » et, d'autre part, que « les consultations élargies préconisées lors de l'adoption du programme d'investissement congolais n'ont jamais eu lieu ». Un an après les événements observés, le projet de loi n'a donc toujours pas été validé et l'absence d'une véritable consultation autour du plan est restée dans les mémoires. Dans sa lettre, le GTCR revient aussi sur les « coordinations thématiques » (les GCT) destinés à développer une « réflexion multi-acteurs »¹. Or, « ces structures qui devraient jouer un rôle moteur dans la construction de la stratégie nationale ont été pendant longtemps inopérantes ». Courant 2012, alors qu'ils « n'ont pas atteint un niveau de maturation », la Coordination Nationale presse les groupes de remettre leurs recommandations. Les propos du GTCR laissent penser que les agents préparateurs n'ont pas trouvé de financements pour soutenir le travail des GCT, ce que confirme un rapport à mi-parcours publié par l'équipe à l'attention des financeurs².

Nous constatons que, concernant la participation de la société civile ou plus largement des divers acteurs concernés par les forêts congolaises, l'attitude de la Coordination Nationale est ambivalente. Bien qu'il n'y ait pas suffisamment de temps pour prendre en compte d'éventuels commentaires, le plan d'investissement est tout de même soumis aux GCT. Alors que les moyens manquent pour véritablement habilitier ce dispositif et crédibiliser le caractère participatif de l'écriture de la stratégie nationale, elle a encouragé la poursuite de réunions au sein des groupes dont les membres expriment logiquement une forme de frustration.

1.4.3 LE PROBLEME DE LA REPRESENTATIVITE

Le flou des agents préparateurs sur ce qu'ils attendent du dispositif de confiance que sont les GCT et sur l'importance qu'il lui accorde interroge. Lorsqu'on leur pose la question de la finalité recherchée, les réponses varient. Benoît, l'ancien membre de WWF, considère qu'il s'agit avant tout d'un moyen « d'apprendre, car de tout façon on est tous en train d'apprendre ».³ Par « tous » il désigne à la fois la Coordination Nationale et les parties prenantes invitées dans les groupes. L'apprentissage se fera en documentant pour chaque thème des expériences qui ont pu être menées en RDC et dans d'autres pays. Fabien, le conseiller technique principal, attribue aux groupes une

¹ *Ibid.*

² République Démocratique du Congo, Coordination Nationale REDD, 2012, « Processus National REDD en République Démocratique du Congo Rapport d'Avancement à Mi-Parcours », juin 2012, p. 8.

³ Réunion de cadre sur les GCT, Coordination Nationale, Kinshasa, 7 avril 2011.

visée un peu différente. A la fin de la préparation, en 2013, « 400 personnes [les membres des GCT] sauront ce qu'est la REDD pour ensuite disséminer leurs connaissances »¹.

Les agents préparateurs espèrent que les représentants d'ONG locales ou les fonctionnaires assistant aux réunions se chargeront de retourner auprès de leurs mandants pour expliquer ce qu'est REDD+. Les participants au dispositif deviendraient des porte-parole de la préparation et iraient « disséminer leurs connaissances ». C'est pourquoi, à la Coordination Nationale, on insiste sur le fait que ce sont « des organisations et non des personnes qui siègent dans les groupes »². Les personnes physiques présentes le sont au nom de personnes morales qui représentent des collectifs. Les consultants postulent ainsi la bonne représentativité des individus qui assistent aux réunions. Mais cette autre qualité attribuée à la procédure est aussi mise à l'épreuve au printemps 2011. Dans le bureau du consultant national chargé de gérer l'organisation des GCT sous la houlette de Benoît, des représentants associatifs ne cessent de venir demander pourquoi leur groupe n'est pas invité à la réunion de travail consacrée à la candidature au programme d'investissement de la Banque Mondiale³. Un représentant d'une petite association de protection des pygmées, par exemple, explique qu'un autre GCT, auquel un autre membre de son association siège, y assiste. Le consultant lui répond que les groupes ont été sélectionnés en fonction de leur thématique et que, comme sa collègue participera à la réunion, il pourra se renseigner auprès d'elle. Pour son interlocuteur « ce n'est pas pareil », il aimerait « y assister quand même » et ne « comprend pas pourquoi il ne peut pas ». La sélection suscite incompréhension et sentiment d'injustice. Quand le consultant explique au militant que l'autre représentant pourra l'informer, il part du principe qu'en étant d'une même organisation il est indifférent que ce soit l'un ou l'autre qui participe à l'événement. Seulement, l'enjeu autour de l'inscription sur la liste des personnes physiques autorisées à venir n'est pas juste d'être informés. Comme d'autres qui viennent réclamer le droit de participer à l'atelier, il est fort probable que l'homme veuille bénéficier des quelques dollars qui y seront distribués.

Au sein de la Coordination Nationale, la fiabilité de la représentativité des porte-parole convoqués lors d'ateliers est rarement abordée de front. La création des GCT et la volonté d'institutionnaliser le dispositif en distribuant une sorte de salaire explicite brièvement le problème à travers la question de l'obligation à participer aux réunions.

¹ Réunion de cadre sur les GCT, Coordination Nationale, Kinshasa, 21 avril 2011.

² *Ibid.*, 21 avril 2011.

³ Notes de terrain, observation dans le bureau « passation des marchés » de la Coordination Nationale, 31 mars 2011.

Les groupes ont été composés pour être pluriels mais la plupart des personnes qui assistent aux premières réunions sont des membres de la société civile. Devant cette distorsion, les consultants se demandent comment réussir à attirer une plus grande diversité d'acteurs et notamment plus de fonctionnaires afin que les GCT servent aussi d'outil de dialogue entre directions ministérielles. C'est dans ce contexte que se déroule l'échange suivant :

Moi : « Quel est l'intérêt de ces personnes à fournir un travail pour les GCT ? »

Benoît énervé : « La création de ces GCT est avalisée par la signature d'un décret, c'est le gouvernement, l'Etat qui demande. Pour les fonctionnaires, désignés pour représenter leur ministère, assister à ces réunions fait dorénavant partie de leur travail, de leurs obligations en tant que fonctionnaire. La société civile, elle, a pour rôle de toute façon de prendre part à ces réunions pour représenter son point de vue, faire entendre ses idées et influencer le processus. Dans les faits ce qui intéresse c'est le *per diem*, dont on ne peut pas se passer. »¹

Le doute sur la légitimité de la Coordination Nationale à pouvoir exiger la participation au GCT est exprimé par d'autres membres de l'équipe. A entendre Benoît, la question ne se pose pas. Il tient les fonctionnaires invités pour des représentants de l'Etat qui, à ce titre, doivent se plier à la volonté gouvernementale et considère que la société civile est forcément intéressée puisqu'on lui offre un moyen de « faire entendre ses idées ». Tout en raisonnant en fonction de ce que devrait signifier être un fonctionnaire, il conclut que « dans les faits » les choses se passent différemment en évoquant la nécessité du *per diem*.

Les agents préparateurs oscillent entre deux attitudes vis-à-vis de la représentativité des personnes convoquées dans leur dispositif. Ils attendent d'eux qu'ils agissent en tant que représentants de l'Etat ou militants bien qu'ils sachent qu'un tel comportement sera conditionné à la distribution d'une motivation monétaire. La situation décrite ressemble à celles racontées par Giorgio Blundo et Olivier de Sardan où la délivrance d'un service public devient une question de rétribution privée². Si personne ici ne pose le problème en termes de public/privé, ce qui est timidement mis en doute est la conformité ou l'alignement entre les conduites et le statut affiché, que ce soit chez les fonctionnaires affiliés à une administration dont l'expertise compte pour les GCT, ou chez les membres d'ONG représentant les communautés locales.

¹ Discussion avec Benoît et un stagiaire de la Coordination Nationale, Kinshasa, 7 avril 2011.

² G. Blundo, J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne... », art. cit.

Nous avons vu ici la manière dont s'organise une surveillance transnationale qui lie des bureaux de militants européens à des organisations kinoises, elles-mêmes en contact avec celles que des outils cartographiques et juridiques configurent comme les communautés locales. Cette chaîne de représentation peut faire savoir publiquement que des choses condamnables se déroulent dans les forêts congolaises. Elles réclament ainsi la participation aux décisions et projets concernant le secteur forestier de cette société civile environnementale faite d'antennes délocalisées d'ONG internationales, de réseaux d'associations et de quasi bureaux d'étude. A cela, les agents préparateurs répondent en organisant des ateliers, en finançant un représentant de ces représentants, mais surtout en élaborant un dispositif de confiance : les Groupes de Coordination Thématiques. Cet outil devrait dissiper l'opacité entourant la façon dont sont planifiées les mesures visant à réduire le déboisement, opacité jugée suspecte du point de vue de l'impératif participatif. Sa création rend visible une série de problèmes et en particulier celui de la représentativité des individus convoqués en porte-parole. Loin d'un idéal démocratique – qu'il s'agisse de la démocratie participative ou dialogique d'ailleurs – l'organisation politique dont nous avons donné un aperçu s'appuie sur la distribution de motivations monétaires pour faire participer. Le flou est entretenu sur la faculté des individus ainsi rémunérés à représenter ceux au nom desquels ils sont invités. Des rencontres trop tardives sont organisées où des décisions presque déjà prises sont soumises au consentement d'un public dont la capacité à saisir les enjeux n'est pas garantie mais qui parvient parfois à obliger une réouverture des débats.

2. Lutter contre la corruption ?

Tandis que faire participer la société civile est une exigence clairement affichée des programmes de préparation, lutter contre la corruption est une injonction plus discrète. C'est ce second impératif caractéristique de la promotion de la bonne gouvernance que nous allons explorer ici en focalisant notre attention sur une procédure administrative en ligne, à travers laquelle de futurs projets carbone dits REDD+ seraient autorisés en RDC. Dans le chapitre précédent, nous avons mentionné l'existence d'accords bilatéraux entre la Norvège et plusieurs pays dont l'Indonésie et le Guyana ainsi que l'émergence de transactions de crédits carbone issus de projets de conservation certifiés par des standards volontaires. La Coordination Nationale, qui

depuis 2009 prépare la RDC aux futures règles en matière de REDD+, prépare aussi, et peut-être surtout, à ces autres activités que le processus décisionnel international a engendrées et par lesquelles la question de la corruption et de la fraude devient une préoccupation. La procédure administrative dont nous examinerons l'élaboration est un dispositif de confiance qui cherche à dissiper l'opacité qui entoure à la fois la qualité des investisseurs intéressés par le développement d'une activité économique en RDC et la manière dont le gouvernement passe habituellement des accords avec eux.

2.1 La RDC comme site d'investissements légaux et partenaire bilatéral honnête

2.1.1 RENCONTRES MARCHANDES OU LUTTE CONTRE LE CRIME

Les sessions des négociations sur le climat rythment le travail de la Coordination Nationale car la publicité dont elle peut jouir lors de *side events* en fait des occasions stimulantes pour terminer une tâche amorcée ou pour en annoncer une à venir. En décembre 2010 à Cancun, Bruno, un des agents préparateurs rencontrés dans le chapitre 3, présente ce qu'il nomme « la procédure d'homologation des projets et le registre REDD+ de la République Démocratique du Congo » dont tout reste à faire¹. Un an plus tard à Durban, le consultant effectue une nouvelle présentation du dispositif dont les objectifs ont entre-temps légèrement changé. D'un site de rencontre marchande il est devenu un moyen de « réduire la corruption ».

A Cancun, la présentation de Bruno démarre par le constat suivant:

L'évolution des négociations suggère que la REDD+ sera à terme un mécanisme dont [sic] la performance sera évaluée à l'échelle nationale. [Mais] à court et moyen terme, l'évaluation de la performance se fera à une échelle sous nationale et passera notamment par le suivi de projets et initiatives au niveau local porté par des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux (entreprises privées et ONG).²

En 2009, les négociateurs se sont entendus sur quelques consignes très lâches concernant la quantification des réductions d'émissions liées aux forêts tropicales. Ces dernières autorisent que les calculs soient effectués temporairement à une échelle infranationale, c'est-à-dire sur des portions de l'espace national. La possibilité est confirmée dans la décision de Cancun, en cours de finalisation lorsque l'agent préparateur expose les propos relevés ci-dessus. Pourtant, quand la Conférence des

¹ *Power Point* présenté à Cancun, décembre 2010 transmis par Bruno.

² *Ibid.*, slide 5.

Parties a décidé de faire de la déforestation un sujet de négociations en 2005, le système incitatif qu'il s'agissait de concevoir devait rémunérer des efforts mesurés à l'échelle nationale par une instrumentation ressemblant à celle que promeut l'approche facilitatrice du chapitre 4.

La présentation de Bruno traduit l'ambivalence qui caractérise la question de l'extension spatiale dans les décisions internationales en 2010. Il prend pour acquis qu'il faudra évaluer des performances nationales mais qu'en attendant l'opération le sera certainement à une échelle spatiale réduite. L'évaluation de la performance à ce niveau-là consistera alors à suivre des « projets REDD+ »¹. Le consultant fait plus précisément référence au Verified Carbon Standard (VCS), le processus de certification volontaire qui s'apprête à enregistrer, en tant que premier projet REDD+, l'initiative kenyane de conservation de la nature évoquée dans les chapitres 2 et 4. La procédure d'homologation et son registre projetés en décembre 2010 devraient permettre au gouvernement congolais le suivi de ce genre de projets. Toute organisation, entreprise ou ONG, souhaitant réaliser des activités forestières de réduction du déboisement en RDC devrait respecter une série d'étapes administratives à travers lesquelles l'administration l'autoriserait à réaliser son projet et à en tirer un bénéfice économique via la vente de crédits carbone certifiés. L'agent préparateur insiste sur la faculté du dispositif à garantir à « l'Etat » la « souveraineté sur la REDD en attendant la concrétisation d'un mécanisme national », en donnant à l'administration la possibilité d'accepter ou refuser une activité puis de surveiller son déroulement². Le dispositif attribuera au ministère un rôle plus important que celui qu'il joue dans le Mécanisme pour un Développement Propre.

Lors de sa présentation, Bruno met également en avant une autre fonction de la procédure, celle de « rendre la RDC attrayante pour les investissements dans la REDD ». Le dispositif permettrait de « mettre en lien » des projets avec des acheteurs de crédits carbone et de comptabiliser les réductions d'émissions générées par une activité localisable³. Pour organiser la confrontation d'une offre et d'une demande, un ensemble d'informations (nom du développeur, localisation géographique, quantités de crédits créés etc.) seraient régulièrement actualisées dans une base de données rendue publique via Internet. La procédure et son registre seraient à la fois un moyen de faire se rencontrer des projets mis en œuvre en RDC avec des acheteurs de crédits et un outil de traçage qui enregistrerait les transactions générées par ces activités non-

¹ *Ibid.*, slide 9.

² *Ibid.*, slide 10.

³ *Ibid.*, slide 10, 17.

gouvernementales. Celles-ci seraient ensuite déduites du compte national de réductions d'émissions tenu dans le cadre des futures règles en matière de REDD+, confirmant qu'en 2010 leur envergure nationale semble être actée¹. Enfin, de cette base de données, le consultant projette à Cancun d'en faire une utilisation analytique : des informations quantitatives pourraient être produites sur la quantité totale de crédits vendus, leur prix moyen ou encore sur la « structure financière des projets (coûts de mise en œuvre, coûts d'opération, rentabilité) »².

Site de rencontre, grille comptable, ce qu'expose Bruno en décembre 2010 est un « outil de gestion », pour reprendre son vocabulaire, qui essaie de provoquer l'émergence d'un secteur économique du carbone forestier en RDC. Sa présentation est truffée du terme « transparence » que la procédure et le registre seront censés accroître, transparence à propos du stock de carbone des forêts, des projets qui le valorise, de la quantité de crédits qu'ils vendent, etc. Quand l'année suivante, lors de la session à Durban, Bruno présente à nouveau le dispositif, le terme transparence, toujours mobilisé, l'est dans un sens différent³. La visée principale de la procédure n'est plus de compter des réductions d'émissions, mais d'examiner les porteurs de projet intéressés par les forêts du pays et de surveiller la manière dont l'administration les autorise à venir s'installer. L'instrument se focalise en fait sur les agents de cette opération qui consiste, de la part du ministère de l'Environnement, à octroyer à une entreprise ou une ONG le droit de produire des crédits carbone grâce aux forêts congolaises et de le vendre. Le vocabulaire de la quantification a laissé place à celui du droit. Le consultant explique que respecter la procédure dont la mise en forme est presque achevée sera prochainement une obligation légale. Il considère le « processus informatisé accessible sur internet » comme une « solution innovante pour réduire la corruption et améliorer [sic] l'efficacité des processus administratifs »⁴.

Lors du *side event* en 2011, l'agent préparateur présente un processus administratif en cinq étapes, destiné à réduire la corruption⁵. Tout d'abord « l'honorabilité du porteur

¹ Alors que des projets certifiés sont effectivement en train de voir le jour à la fin de l'année 2010, la nécessité d'une comptabilité nationale du stock de carbone est hypothétique et Bruno se garde d'entrer dans des considérations méthodologiques qu'impliquerait la mise en équivalence de ces deux performances calculées selon des modalités probablement différentes (voir le chapitre 4).

² *Power Point* présenté à Cancun, slide 19.

³ *Side event* consacré au système national de surveillance des forêts, Durban, 2 décembre 2011.

⁴ Notes de terrain, *Power Point* présenté à Durban, slide 9.

⁵ Le processus est également décrit dans République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et Tourisme, 2012, « Arrêté Ministériel n004/CAB/MIN/ECN-T/012 du 15 février 2012 fixant la procédure d'homologation des

de projet » sera contrôlée par des vérifications du type *due diligence*. Puis sur la base d'une première description très sommaire, la « recevabilité » du projet sera examinée (délimitation géographique, activités, durée). S'ensuit alors une étape d'approbation où, après étude d'une proposition plus approfondie, le projet est homologué. Le développeur doit ensuite entreprendre des démarches pour le faire enregistrer sous un standard volontaire et rendre régulièrement des comptes sur sa mise en œuvre. Le dispositif devrait réduire la corruption dans la mesure où chaque étape est prise en charge par des acteurs bien identifiés, selon des procédures – réunion, procès verbal, publication des décisions sur le registre en ligne, etc. – clairement définies et dans des délais fixés. Dans un même mouvement, il empêcherait le blanchiment d'argent et la spéculation et s'assurerait de la protection des populations riveraines. A Durban, la Coordination Nationale annonce donc la création d'un dispositif de confiance cherchant à dissiper l'opacité autour de la façon dont une activité économique, telle que la valorisation du carbone forestier, est autorisée en RDC. La procédure et son registre font de la mise en œuvre de projet REDD+ une activité extractrice, à l'instar de celle du bois ou des mines. L'instrument est censé atténuer la suspicion qui entoure l'octroi d'un contrat d'exploitation dans ce nouveau secteur.

2.1.2 COMPETITION ECONOMIQUE ET MORALISATION DES AFFAIRES

Au sein de l'administration congolaise chargée des questions environnementales tout comme chez les bailleurs de fonds intéressés par les forêts, tout le monde connaît bien l'entrepreneur dont le projet de reboisement, que nous avons examiné dans le chapitre 2, est enregistré au Mécanisme pour un Développement Propre. La réussite de l'initiative – relative car la plantation ne parvient pas à atteindre les objectifs anticipés – a contribué à faire de la forme projet un mode d'intervention souhaité par les responsables ministériels de Kinshasa. C'est en enquêtant auprès des partenaires du Belgo-Congolais, et notamment d'Orbeo, la filiale de la Société Générale et de Rhodia qui achète une partie des crédits, que Bruno s'est décidé à attribuer une fonction de surveillance à la procédure présentée à Cancun puis Durban¹.

Etant donné que « le ministre [de l'Environnement] veut des projets en RDC », le dispositif juridico-administratif sur lequel travaille le consultant en 2011 entend

projets REDD+ », et notamment dans une de ses annexes, « Annexe 1: Manuel de Procédure pour l'Homologation Obligatoire des Projets REDD+, 1ère Edition ».

¹ Commentaires faits par Bruno sur une version antérieure de cette section de chapitre, 25 juillet 2012.

stimuler et réguler leur développement¹. Or, un représentant d'Orbeo a sensibilisé Bruno à la question de la compétition dans l'accès au carbone des forêts congolaises entre « opérateurs légaux » et criminels² :

His thinking was more on the need to create a level playing field where legal operators would not be put at a disadvantage by illegal ones who offer more to government, more money up-front to get rights and sit on them (speculation). They (Lebanese [Company], Russian-Israeli Mafiosi) potentially had easier access to high risk capital because it was dirty capital so (money laundering pays for speculative free-ride).³

Selon les propos rapportés ci-dessus, que le représentant d'Orbeo aurait tenus au consultant, les opérateurs légaux auraient un désavantage économique face aux investisseurs criminels capables d'avancer plus d'argent au ministère avant même d'entreprendre quoi que ce soit. L'adverbe « plus » paraît indiquer que les opérateurs légaux pourraient faire de même, mais dans une moindre mesure. La pratique décrite correspond à ce que Giorgio Blundo et Jean-Pierre Olivier de Sardan appellent la « commission »⁴. Dans leur typologie des « formes élémentaires de la corruption », la commission consiste à « rétribuer une intervention d'un fonctionnaire lui donnant accès à un bénéfice [...] en raison du 'service' [...] qu'il a rendu »⁵. Le « service » dont il est question pour Orbeo n'est pas l'attribution d'un marché public comme chez Blundo mais l'accès à la ressource nationale qu'est le carbone des forêts⁶. Comme les opérateurs légaux seraient moins offrant, le gouvernement congolais leur préférerait ceux ayant du « capital sale ».

Introduire un processus formel d'acceptation des projets qui comporterait une étape évaluant l'honorabilité de son porteur – ce que fait la procédure – permettrait de créer « des règles du jeu équitables » qui rééquilibreraient l'asymétrie entre acteurs. Ce genre d'articulation entre corruption et compétition économique est au cœur du travail de Murielle Coeudray consacré à l'émergence d'un souci moral au sein de l'OCDE ou

¹ Rencontre entre une militante de Greenpeace Belgique et Bruno, Kinshasa, 6 avril 2011.

² Quand nous parlons ici d'investisseurs nous faisons référence à la fois aux porteurs de projet, à ceux qui l'aident à supporter ses coûts et ceux qui achètent ses réductions d'émissions.

³ Commentaires faits par Bruno sur une version antérieure de cette section de chapitre, 25 juillet 2012.

⁴ G. Blundo, J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne... », art. cit.

⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁶ Voir le travail de Giorgio Blundo focalisé sur la passation des marchés publics Giorgio Blundo, 2001, « 'Dessus-de-table'. La corruption quotidienne dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal », *Politique africaine*, 83, 3, p. 79-97.

dans les organisations comme la Banque Mondiale¹. « Sur le terrain d'une moralité affichée », l'accusation de corruption sert d'outil pour créer des asymétries entre entreprises – favorisant les américaines au détriment des européennes – dans le cadre d'une concurrence internationale marchande². En RDC la situation est inversée. Les tenants de la « moralisation des affaires » dont parle Coeudray seraient handicapés par rapport aux acteurs économiques détenant de l'argent sale. Les arguments avancés par le courtier de crédits carbone rendent la création d'une réglementation nécessaire aux yeux de Bruno. En l'absence d'efforts de la part du ministère de l'environnement pour rééquilibrer la compétition, les opérateurs légaux du secteur privé auront « d'autres choix de destination pour leurs investissements », puisque de nombreux autres pays se préparent aussi à REDD+³.

Les investisseurs du marché carbone – les porteurs de projet et leurs partenaires financiers – ne sont pas les seuls acteurs économiques que l'agent préparateur cherche à rassurer avec son dispositif. Ce dernier est aussi utilisé pour tenter de dissiper la méfiance de donateurs gouvernementaux susceptibles d'allouer leur aide publique à des activités de réduction de la déforestation tropicale en RDC. La Coordination Nationale souhaite notamment faire valoir la préparation auprès de la Norvège, qui a déjà conclu des accords bilatéraux avec d'autres pays⁴. A Durban, « les Norvégiens », comme les appelle Bruno, ont ainsi droit à une démonstration privée de la procédure en ligne⁵. Satisfait, le consultant interprète l'intérêt affiché par les représentants du bailleur comme le signe d'une possible entente. La faculté du dispositif à diminuer la corruption est particulièrement valorisée devant les responsables norvégiens car leur gouvernement a embauché à la fin de l'année 2010 Price Waterhouse Cooper pour estimer les « risques de corruption » concernant REDD+ en RDC. Les « termes de référence » de l'étude indiquent qu'un accroissement des flux financiers vers le pays nécessite une évaluation de ces risques, car « la Norvège pratique une tolérance nulle vis-à-vis de la corruption dans ses coopérations internationales »⁶. Or :

¹ Murielle Coeudray, 2004, « Le double jeu de l'import-export symbolique. La construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 1, p. 80-90.

² *Ibid.*, p. 82.

³ Commentaires faits par Bruno sur une version antérieure de cette section de chapitre, 25 juillet 2012.

⁴ Sur l'engagement de la Norvège voir les chapitres 1 et 4.

⁵ Notes de terrain, Bruno présentant le registre lors du Forest Day, Durban, 4 décembre 2011.

⁶ « Terms of Reference. Implementing REDD+ in DR Congo, how to manage the risk of corruption », document transmis par la National Coordination, p. 1.

DRC faces serious governance challenges and ranges among the worst on indices such as the TI Corruption perception index.¹

En effet, Transparency International (TI) attribue en 2011 à la RDC un score de 2 sur une échelle de 0 « corruption élevée » à 10 « très propre »². Cette note, qui sert à la Norvège de justification pour être méfiante, est un agrégat d'indicateurs calculés à partir de témoignages. L'un des sous-indicateurs est issu, par exemple, d'une enquête interrogeant des hommes d'affaires anonymes sur l'obtention et la distribution de pots-de-vin³. Parce que la corruption n'est pas synonyme d'illégalité et que les pratiques sont *a priori* cachées, le mode d'investigation le plus approprié selon TI consiste à saisir la perception du phénomène qu'en ont les acteurs impliqués. Publié en octobre 2011, l'étude de PWC, qui déploie un mode similaire d'enquête, débute par le constat suivant : « la mise en œuvre de la REDD+ en RDC sera confrontée à de nombreux défis en raison de la nature généralisée de la corruption dans le pays »⁴. Quand un mois plus tard à Durban, Bruno veut montrer aux représentants scandinaves que sa procédure pourrait contribuer à minimiser les risques de corruption, il cherche à atténuer le constat pessimiste.

2.1.3 UNE NOUVELLE RESSOURCE NATURELLE MAUDITE ?

Nous avons jusqu'ici employé le terme corruption sans vraiment le définir. Comme nous le constaterons par la suite, lorsqu'il travaille courant 2011 à son dispositif de confiance, le consultant ne l'emploie presque jamais. Il le fait néanmoins figurer sur la présentation *Power Point* de Durban et le répète à plusieurs reprises au cours de l'intervention orale. Ni le porte-parole d'Orbeo, ni Bruno qui restitue ses propos n'emploient le mot corruption pour expliciter les raisons justifiant l'élaboration de la procédure, préférant parler de « règles du jeu » peu favorables aux « opérateurs légaux ». Pour qualifier les pratiques dont ils parlent à mi mot nous avons mobilisé le travail de Blundo et Olivier de Sardan qui eux définissent la notion. Ils nomment corruption « l'ensemble de pratiques d'usage abusif (illégal/illégitime) d'une charge publique

¹ *Ibid.*, p. 3.

² Transparency International, 2012, *Keeping REDD+ clean. A step-by-step guide to preventing corruption*, Berlin, Transparency International, p. 37.

³ Transparency International, 2013, *Corruption Perceptions Index 2013: Full Source Description*, p. 11.

⁴ Price Waterhouse Cooper, *Implementing REDD+ in the Democratic Republic of Congo How to manage the risk of corruption*, 18 octobre 2011, p. 2.

procurant des avantages privés indus »¹. Leur analyse des différentes formes de corruption révèle que la dimension abusive et le caractère indu semblent dépendre des acteurs en présence, des circonstances et des conditions de l'interaction. Les auteurs reconnaissent avoir du mal à isoler les « mécanismes de la corruption » du « [dys]fonctionnement réel » de l'administration². En nous référant à Howard Becker, nous voulons insister sur le caractère productif de l'acte consistant à étiqueter comme telle une conduite³.

En posant une distinction entre dû et indu, la définition même minimale de corruption et son application à des actes créent une norme et ses déviants. Opérer ce travail de labellisation nous intéresse moins que de le repérer. Dans le cas étudié, l'accusation de corruption est principalement formulée par la Norvège. L'initiative de dire haut et fort que la préparation à REDD+ œuvre contre le phénomène n'émane pas du ministère de l'Environnement congolais, ni de la société civile et des agents préparateurs. Non pas que ces derniers estiment que tout se déroule au mieux en RDC mais ils s'expriment peu dans ce registre-là. Voyons alors comment les tenants de l'anti-corruption définissent ce contre quoi il faut lutter. L'étude de PWC appelle corruption « le mauvais usage du pouvoir confié à quelqu'un pour des gains privés »⁴. La définition ne se cantonne pas au service public et ce sont les multiples formes que prend l'association entre corruption dans l'administration et entreprise économique criminelle qui sont ciblées. Pour ce qui est des activités relatives à REDD+, le rapport anticipe une série de comportements corrompus ou corrupteurs, tels que des pots-de-vin servant à fausser les chiffres du calcul du scénario de référence, le détournement de fonds nationaux de l'aide consacrés à REDD+, des pots-de-vin versés à des fonctionnaires par des lobbys pour que leur secteur d'activité – l'exploitation forestière ou l'agriculture par exemple – ne soit pas affecté par une politique de réduction du déboisement, des pots-de-vin proposés par des développeurs de projet à l'administration décentralisée en échange de son silence sur les problèmes ou plaintes générées par leur activité etc.⁵. Le degré de généralisation est tel que n'importe quelle interaction impliquant des acteurs congolais est en fait susceptible d'être corrompue.

¹ G. Blundo, J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne... », art. cit., p. 8-9.

² Janet Roitman montre ainsi la coexistence de différents principes de justices et le passage de l'un à l'autre en fonction des situations troublant les démarcations entre licite et illicite, légitime et illégitime, légal et illégal, Janet L. Roitman, 2005, *Fiscal Disobedience: An Anthropology of Economic Regulation in Central Africa*, Princeton, Princeton University Press.

³ H.S. Becker, « Outsiders », *op. cit.*

⁴ PWC, « Implementing REDD+... », doc. cit., p. 18.

⁵ *Ibid.*, p. 20.

REDD+ ou pas, l'étude décrit en fait un pays atteint de cette « maladie rampante » qu'est la corruption. Le cabinet de conseil cherche à faire sens d'une telle situation en identifiant ses « origines socio-culturelles »¹. On peut y lire que la corruption, est une question de « mentalités » forgées par la colonisation puis l'indépendance, qu'« accumuler avec le moins d'effort possible est devenu le credo de l'homme congolais » et qu'aujourd'hui la corruption est « un mode de vie » dans cet « Etat fragile dans sa phase préliminaire de transition vers une démocratie »². Replacer ainsi la post-colonie dans une perspective historique pour rendre visible les effets durables créés par la colonisation est une opération proposée par Mamadou Diouf³. L'auteur évoque comment, dans certaines colonies, l'absence de distinction entre public et privé, ainsi que la négation des droits des subalternes a conduit au développement d'un trafic de la force publique et de stratégies de dissimulation pour échapper à l'ordre colonial. Mais tandis que Diouf suggère cette analyse afin d'évacuer tout « universalisme moral » dans l'examen des formes contemporaines de gouvernance en Afrique, la référence faite à l'histoire de la RDC par le cabinet de conseil positionne le pays dans un processus d'évolution.

La corruption est traitée par PWC comme un problème culturel que la marche de la RDC vers la démocratie devrait éradiquer. Tania Li relève une approche similaire dans le programme de la Banque Mondiale dont elle étudie le déploiement en Indonésie⁴. Les experts embauchés par l'organisation internationale mettent en évidence que le phénomène est une « norme culturelle ». Etant donné ce diagnostic et une ambition modernisatrice, ou plutôt démocratisante, les acteurs de l'intervention créent des comités de décision au sein de milliers de villages et tentent d'en éduquer les habitants en expliquant pourquoi agir ainsi n'est pas souhaitable. Les préconisations de PWC ressemblent à ce type de mesures puisque l'étude prône « d'importants efforts pour changer les mentalités et pour investir dans de larges activités de sensibilisation dans le pays »⁵. La normalisation opérée par le culturalisme est suivie par l'opposition de cette norme indigène à une autre préférable et supérieure vers laquelle l'aide au développement peut faire tendre l'Indonésie ou la RDC.

¹ *Ibid.*, p. 11.

² *Ibid.* Sur la notion d'Etat fragile, voir le chapitre 4.

³ Mamadou Diouf, 2002, « Les poissons ne peuvent pas voter un budget pour l'achat des hameçons. Espace public, corruption et constitution de l'Afrique comme objet scientifique », *Bulletin de l'APAD*, 23-24.

⁴ T.M. Li, « The will to improve », *op. cit.*, p. 250.

⁵ PWC, « Implementing REDD+... », *doc. cit.*, p. 8.

Si pour le cabinet de conseil les risques de corruption autour de REDD+ en RDC sont à ce point élevés, c'est aussi en raison de la nature de l'activité économique concernée. A l'instar de Bruno, l'étude considère que le carbone des forêts congolaises est une nouvelle ressource naturelle exploitable via la certification volontaire. Or :

There is a growing body of evidence that natural resources can sometimes be a curse rather than a blessing. Countries endowed with natural resources, on average, grow more slowly than countries without such resources. Natural resources often provide fertile ground for corruption¹

De ce phénomène appelé la « malédiction des ressources », que l'anthropologue Gisa Weszkalnys analyse dans le cas du pétrole, la RDC n'est pas épargnée à en juger, toujours selon PWC, la « faible gouvernance forestière »². Etablir le parallèle entre la valorisation du carbone des forêts et l'exploitation du bois sert à rendre tangible un risque hypothétique puisque les activités relatives à REDD+ sont en majorité de l'ordre de la spéculation. Comme à Sao Tomé e Príncipe, la seule anticipation de l'exploitation d'une ressource naturelle suscite des craintes de corruption. L'abondance projetée dans cette ressource exploitable favoriserait des « conduites de recherche de rente » consistant à autoriser l'accès en échange de revenus réguliers³. Ironie du sort, la mobilisation provoquée par certains agents préparateurs en usant de la promesse que REDD+ pourra attirer d'importants flux financiers vers le pays se retourne contre la préparation.

A l'instar du gouvernement norvégien, d'autres acteurs tentent de faire de la corruption un problème auquel les interventions autour de REDD+ doivent faire attention. A Durban en décembre 2011, Global Witness organise, par exemple, un *side event* pour sensibiliser négociateurs et organisations et régulièrement le blog activiste REDD-monitor ravive le sujet⁴. Malgré ces efforts, la constitution de la corruption en préoccupation collective reste discrète. Lutter contre le phénomène ne fait pas partie des injonctions explicites du fonds de préparation de la Banque Mondiale, à la différence de la participation de la société civile⁵. La procédure est la seule initiative de

¹ *Ibid.*, p. 14.

² *Ibid.*, p. 16. Gisa Weszkalnys, 2011, « Cursed resources, or articulations of economic theory in the Gulf of Guinea », *Economy and Society*, 40, 3, p. 345-372.

³ PWC, « Implementing REDD+... », doc. cit., p. 14.

⁴ Side event REDD et corruption, Durban, 29 novembre 2011. Le média REDD-monitor a ainsi fait connaître la publication du manuel de TI « Keeping REDD+ clean », doc. cit.

⁵ Ses consignes, qui n'abordent pas de front la corruption, parlent plutôt de gouvernance, de respect des lois déjà existantes et de création de nouvelles réglementations, voir FCPF, « Information memorandum », doc. cit.

la Coordination Nationale qui s'attèle au problème. Sélective, l'intervention ne vise pas à éradiquer un mal national. Elle ne concerne qu'une action précise, l'autorisation de projets carbone sur le territoire congolais.

2.2 Attribuer un droit sur le carbone des forêts congolaises

2.2.1 CONNAITRE SES INVESTISSEURS...

Nous allons ici examiner la manière dont Bruno a conçu les grandes étapes du processus, à savoir le contrôle de l'honorabilité du porteur de projet, l'homologation de l'activité et l'externalisation du suivi de sa réalisation. Alors que le contrôle de l'honorabilité n'est pas spécialement envisagé par Bruno à la fin de l'année 2010, l'importance acquise par l'étape résulte de l'intervention du porte-parole d'Orbeo et d'un consultant spécialiste des registres carbone embauché sur les financements de préparation de la Banque Mondiale pour aider Bruno¹. C'est sur la base des interactions entre ce dernier, l'agent préparateur et André, le représentant à Kinshasa du FCPF en mars 2011 que nous allons montrer comment la procédure tente de discriminer les « vrais investissements » des faux.

La procédure en ligne et son registre puisent leur origine dans un outil de suivi du secteur forestier mis à disposition des pays du bassin du Congo par un programme de la Commission Européenne. Les administrations forestières sont invitées à produire des indicateurs sur l'état économique de leurs forêts (nombre de concessions, fiscalité, emploi, etc.) et sur la base du volontariat les concessionnaires peuvent renseigner en ligne les caractéristiques de leur activité (superficie, volume annuel, plan de gestion, etc.)². Bruno souhaitait que le futur registre carbone présente des informations similaires à celles du registre des concessions, voire plus détaillées encore. Il projetait, par exemple, de demander au porteur de projet d'encoder ses réductions d'émissions certifiées. A cette idée, le spécialiste des registres carbone oppose les erreurs qui seraient inévitablement commises dans le simple report des numéros de série à plus de dix chiffres de chaque crédit carbone généré. Sa mission de conseil recentre la conception de l'outil sur la procédure administrative³.

¹ Notes de terrain au sein de la Coordination Nationale, Kinshasa, mars 2011 et commentaires faits par Bruno sur une version antérieure de cette section de chapitre, 25 juillet 2012.

² L'initiative s'appelle l'Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale (OFAC), à ne pas confondre avec l'OSFAC évoqué dans le chapitre 4 qui est un projet de télédétection.

³ Réunion sur la procédure et le registre, Coordination Nationale, Kinshasa, 23 mars 2011.

Pour Bruno, la première étape du processus permettrait de faire connaître le projet de façon minimale afin de juger de sa « crédibilité »¹. Au cours de la réunion, il explicite son intention. Évaluer la crédibilité vise à se protéger de l'acquisition de « droits dormants », c'est-à-dire de l'obtention d'un droit d'exploitation du carbone non utilisé par des organisations n'ayant pas l'intention de transformer la zone concédée en site de projet carbone, producteur de réductions d'émissions échangeables, mais attendant de pouvoir monnayer ce droit à prix fort. L'agent préparateur s'enquiert auprès d'André de la Banque Mondiale, des critères de l'institution pour définir ce que serait un projet suffisamment crédible à ce stade là, très en amont de sa réalisation :

André : « Définir des critères pour évaluer leur crédibilité, c'est exactement ce que nous faisons, on demande des garanties, des lettres... C'est difficile car les porteurs de projets sont en train de spéculer pour obtenir des ressources. Par exemple ERA, ils sont crédibles ou pas ? »

Bruno : « Ils n'ont pas les moyens, mais ils ont un accord avec la BNP. »

André : « Le projet devrait être homologué pour justement permettre aux porteurs de trouver des financements. Le registre c'est un match-making. »²

André considère que la première étape de la procédure ne devrait pas requérir des garanties financières trop élevées car être approuvé devrait permettre au développeur de trouver des fonds supplémentaires.

Quand il évoque l'acronyme ERA, pour Ecosystem Restoration Associates, André demande à Bruno ce qu'il pense de la crédibilité d'un projet REDD+ en cours de certification au VCS et dont l'accord avec le ministère de l'Environnement congolais fait l'objet en mars 2011 d'une annonce publique³. La réponse, « ils ont un accord avec la BNP », montre que le consultant juge le projet crédible en raison de son partenaire financier. L'accord en question n'est pas un contrat de vente juridiquement contraignant. Il s'agit plutôt d'une manifestation écrite de l'intérêt porté par la BNP au projet. Si une telle entente arrive à crédibiliser une initiative, ce n'est pas tant le projet qu'il faut examiner mais plutôt la qualité de ses porteurs et partenaires. Tel est le raisonnement du consultant pour le FCPF qui évoque alors l'importance des méthodes de « Connaît Ton Client »⁴. Elles consistent à « contrôler l'honorabilité » afin de

¹ *Ibid.*

² *Ibid.* Notons qu'André prend pour acquise l'existence d'une stratégie nationale REDD+ alors qu'en même temps la Coordination Nationale tente de créer les GCT examinés précédemment pour élaborer plus collectivement ce document programmatique.

³ Reuters, 2011, « ERA Announces Signing of a 17.5 Million Tonne Carbon Offset Agreement With the Democratic Republic of Congo », press release, 4 avril 2011.

⁴ Réunion sur la procédure et le registre, Coordination Nationale, Kinshasa, 23 mars 2011.

prévenir les « risques de contreparties » et « la fraude ». Pour évaluer le projet, ses possibilités de réalisation et l'intention de ne pas spéculer, il propose de s'appuyer sur l'examen du développeur et de ses investisseurs. La procédure devrait exiger des documents « pour savoir où se situe l'établissement bancaire [indiqué par le développeur], pour ne pas se retrouver à travailler avec des personnes avec lesquelles on n'est pas prêts à travailler ! »¹ Le spécialiste des registres mentionne les cas de fraudes à la TVA sur le marché européen des quotas commises par des « filières mafieuses d'origine russe basées en Israël ». Introduire au début de la procédure une étape de « Connaît Ton Client » permettrait d'exclure en amont ce genre d'acteurs économiques.

Pour prémunir le carbone des forêts congolaises d'investisseurs associés au milieu du crime organisé, la procédure inclura une forme de *due diligence* à travers laquelle l'histoire légale des potentiels investisseurs serait disséquée². Contrôler l'honorabilité signifie évaluer la qualité d'un acteur économique afin de juger de la conformité de sa conduite avec des normes, qui sont ici celles de la légalité internationale. Bruno envisageait initialement d'identifier au sein du ministère et de la Coordination Nationale les responsables des différentes étapes du processus, obligés de rendre publique chaque décision prise via le site Internet du registre. Juger de l'honorabilité d'une entreprise nécessite des compétences d'audit financier absentes de la fonction publique et de l'équipe de préparation. Par ailleurs, selon le consultant embauché par le programme de préparation, il n'est pas envisageable de rendre totalement publiques des décisions de cet ordre. Il faut, par conséquent, faire appel à des professionnels. La procédure délègue finalement l'exercice à quelques banques privées internationales opérant en RDC. Elle fait ainsi intervenir un autre dispositif de confiance, les institutions bancaires et leurs méthodes de *due diligence*³.

2.2.2 ... POUR EXCLURE LES « CARBON COWBOYS »

Au printemps 2011, Bruno ne tarit plus d'histoires au sujet d'affaires frauduleuses et criminelles en RDC. Lors d'un échange téléphonique avec un membre de PWC chargé de l'étude sur les risques de corruption, le consultant préfère évoquer ses craintes d'entreprises criminelles dans ce nouveau secteur économique que parler des pratiques

¹ *Ibid.*

² Sur la *due diligence* voir B. Maurer, « Due diligence... », art. cit.

³ Karpik relève que les dispositifs de confiance s'articulent entre eux, L. Karpik, « Dispositifs de confiance... », art. cit.

du ministre et de ses conseillers¹. Bruno raconte que des « réseaux mafias sont présents » et qu'une « majorité des investissements faits au Congo aujourd'hui c'est du blanchiment d'argent ». En guise de preuve, il parle des travaux qui s'arrêtent subitement sur le principal boulevard de Kinshasa, des litiges dans les concessions forestières qui se règlent par l'achat de militaires ou encore des « carbon cowboys qui rôdent dans les couloirs du ministère ». Dans le jargon REDD+, l'expression désigne des développeurs de projet frauduleux qui tentent d'obtenir des zones boisées par des moyens illégaux et/ou violents, et souvent d'arnaquer des acheteurs de crédits carbone.

Le dispositif élaboré par le consultant cherche à évincer des porteurs de projet suspectés d'être liés au milieu du crime, pas tant par croisade pour la légalité que parce qu'il les estime plus enclins à vouloir acquérir des droits pour spéculer : « si les libanais décident de blanchir de l'argent en sauvant les forêts du Congo, pourquoi pas ! »² Mais l'éventualité lui semble peu probable et, à ces investisseurs trop risqués – au sens où leur activité est trop peu prévisible –, Bruno préfère « la Société Générale, la BNP » qu'il appelle « les légitimes ». Ils seraient davantage prêts à effectuer les investissements nécessaires à la réalisation d'un projet carbone de conservation forestière comme développer des alternatives au déboisement, rémunérer des gardes, établir des placettes de mesure, identifier des équations allométriques, etc. Mais Bruno estime que les légitimes « ont peur de rentrer dans le même bateau [que les cowboys], en raison du risque d'image associé à ça »³. L'argument qu'il expose à PWC durant sa conversation téléphonique est légèrement différent de celui rapporté précédemment. Non seulement les opérateurs légaux ne peuvent pas offrir (autant) de commissions au ministère, mais ils ne veulent pas être vus aux côtés d'investisseurs suspects. Le terme « risque d'image » venu du marketing implique l'existence d'un public-client – consommateur, actionnaire, régulateur, etc. – à qui ces adeptes du « capitalisme éthique », pour reprendre l'expression d'Andrew Barry, rendent leur conduite observable⁴.

Les propos du consultant dessinent deux catégories d'investisseurs. D'un côté ceux, ces entreprises multinationales tenues par diverses législations, dont l'intention est de valoriser le carbone des forêts congolaises. De l'autre, ceux, désignés comme des réseaux interpersonnels d'individus munis de leur sol révolver, qui risquent de ne pas exécuter ce qu'ils annonçaient faire et useraient des forêts congolaises pour d'autres finalités que la réduction certifiée des émissions de CO₂. La seconde figure de l'investisseur est celle de l'homme d'affaire influent, suspect et potentiellement violent que l'anecdote

¹ Echange téléphonique entre Bruno et un membre de PWC, Kinshasa, 19 avril 2011.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ A. Barry, « Ethical capitalism », *op. cit.*

suivante à propos d'un contrat finalement avorté illustre bien. L'histoire a connu une brève heure de gloire via le blog REDD-monitor. En janvier 2013, le média consacre un article en ligne aux risques de corruption relatifs à REDD+ en RDC¹. Il mentionne l'étude de PWC, fait référence à un rapport de Global Witness sur les pratiques illégales des industriels du bois et rapporte les propos de Lars Ekman, un membre de l'ambassade de Norvège détaché à Kinshasa en 2011, tenus lors d'un workshop organisé par un *think tank* norvégien de lutte contre la corruption :

“One Sunday morning in Kinshasa, I was asked by a person to come and meet him and pick up a brown envelope. There was no money in there, but a very interesting document that this person wanted to have action upon. It was a draft contract between a known businessman in Kinshasa and the government, the Ministry of Forestry and Environment. The contract proposal was a 25 year monopoly right to market carbon offsets from an area of 50 million hectares, which is about one-third of the forest area of Congo.

“There was a lot of pressure on the Ministry, because this businessman, who had a track record in the diamond industry in the Congo, had a very good relation with the President's office. So there was some considerable pressure.

“What we did was to send a message jointly, us and UN-REDD and the World Bank that the REDD pilot in DRC [les financements de la préparation] would be off called, cancelled, if this contract was signed. I don't know whether it was signed or not, but it hasn't been live so to speak and had any direct effect.”²

Intéressé, REDD-monitor explique avoir questionné Ekman sur l'identité de l'homme d'affaire en suggérant qu'il pourrait s'agir des Blattner, une famille d'entrepreneurs américains actifs en RDC dans plusieurs secteurs dont le bois et la construction – ce sont les propriétaires des bureaux de la Coordination Nationale. Un mois plus tard, le diplomate répond en niant mais refuse d'en dire plus³.

¹ REDD-monitor, « Norway, REDD and corruption in DR Congo: 'Risks of corruption will threaten the implementation of REDD+ in DRC' », 23 janvier 2013. L'article précise également que courant 2012 le Fonds Monétaire International a suspendu un prêt de 532 millions de dollars en raison d'un « souci concernant la transparence dans le secteur minier du pays ».

² *Ibid.*

³ Entrepreneur proche du président, diamantaire et israélien, le coupable est peut-être Dan Gertler. Aux dires du journal Jeune Afrique, cet entrepreneur a eu un temps, sous Laurent Désiré Kabila le père de l'actuel président, le monopole de l'exportation des diamants congolais et vit partiellement en Israël où il soutient le parti d'extrême droite pris dans des affaires de blanchiment d'argent. Jeune Afrique, 2013, « RD Congo: l'embarrassant Dan Gertler », 25 juin 2013.

Le témoignage sert de preuve pour conforter l'existence indéniable, selon REDD-monitor, de pratiques corrompues et corruptrices en RDC alors que l'histoire ne donne pas les conditions contractuelles, ni ne dit pas si l'offre était associée à un pot-de-vin. Le diplomate ne précise pas si l'homme d'affaire est criminel. Le média relate lui avoir demandé une copie du document, dans la mesure où « la transparence est essentielle quand on s'occupe de corruption », mais Ekman répond qu'il n'en existe pas afin de ne pas compromettre le « dénonciateur »¹. Il se contente de mentionner les relations de l'individu avec le Président de la RDC Joseph Kabila, puis d'évoquer son principal secteur d'activité, le diamant. Ces quelques informations, parce qu'elles charrient un imaginaire associé aux pratiques criminelles, suffisent à faire comprendre au lecteur qu'il y a là certainement corruption. L'histoire offre un exemple représentatif de ce style discursif souvent adopté pour parler du phénomène où c'est le flou entretenu sur les protagonistes et l'arrangement qui produit l'effet de réalité. Elle permet aussi de faire l'expérience de la rapidité avec laquelle en tant que lecteur du blog nous inférons qu'il ne peut que s'agir de corruption.

2.2.3 EN FINIR AVEC LE GRE-A-GRE

Sans avoir été rendue publique, la démarche du carbon cowboy diamantaire a été avortée par l'entremise des acteurs de la préparation et leurs relations avec le ministère. Ce que cherche Bruno avec la procédure est de systématiser le contrôle de l'honorabilité afin qu'une telle décision ne dépende plus de la disposition du ministre et ses conseillers à tenir informée la Coordination Nationale. Le dispositif ne servira donc pas seulement à discriminer les vrais des faux investisseurs, il constituera aussi une alternative à la négociation de gré-à-gré. Pour établir un projet carbone dans les forêts congolaise, il faudra respecter une procédure administrative et non approcher le ministère « à la Congolaise » comme le dit Bruno².

C'est « à la Congolaise » que l'initiative de conservation proposée par Ecosystem Restoration Associates, une entreprise canadienne, a été autorisée en mars 2011, après environ deux ans de négociation. Bruno raconte avoir fréquemment rencontré les représentants du porteur de projet dans les couloirs du ministère. Pour qualifier le processus d'élaboration de l'accord avec ERA, il parle de « transparence sélective » :

¹ REDD-monitor, « Response from Lars Ekman on Norway, REDD and corruption in DR Congo », 7 février 2013.

² Commentaires faits par Bruno sur une version antérieure de cette section de chapitre, 25 juillet 2012.

“Rent seekers” (Director XXX from DIAF [direction des inventaires et des aménagements forestiers] for example or the Former Director of Cabinet XXX... and even the Minister) wanted to know what they “could get away with” and with little understanding of the REDD issue they were eager to get a first contract signed with a reputable partner and in this context they were also eager to get UNDP [programme des nations unies pour le développement] and WB [banque mondiale] opinion on the contract.¹

L’agent préparateur utilise le terme « chercheurs de rente » pour décrire des membres de l’entourage du ministre intéressés par « ce qu’ils pouvaient obtenir » de l’arrangement avec ERA². La suite de la phrase montre néanmoins que la visée de ces quelques individus n’était pas uniquement l’appropriation personnelle puisqu’il leur importait que le contrat soit signé avec « un partenaire honorable ». Le commentaire cité est une réaction de Bruno à une première version de l’analyse exposée dans ce chapitre qui disait de la négociation entre l’entreprise et l’administration qu’elle était opaque. En corrigeant l’affirmation erronée, le consultant explique avoir été « constamment informé » par un conseiller juridique du ministre. Il a même été « personnellement impliqué » dans la conception de certaines parties du contrat :

I also made sure to spread the dossier around discreetly keeping [un conseiller de l’AFD], [Fabien] and [André] as well as potential legitimate project developers in the loop (NOVACEL, WWF, Moringa Fund operatives).³

Par divers canaux, de nombreuses personnes ont participé ou du moins assisté à l’élaboration de l’accord. Contrairement à ce que le terme gré à gré laisse entendre – une tractation entre deux individus, le ministre et le porteur de projet – la négociation fut plus distribuée. Bruno estime que c’est grâce à ce processus que la Coordination Nationale est devenue aux yeux du ministère une référence sur la question de l’autorisation des projets, légitimant ainsi l’initiative de créer la procédure qui viendrait se substituer à ces « pratiques traditionnelles congolaises ».

Courant 2011 après deux ans de négociation, ERA passe un accord avec le gouvernement congolais pour protéger 300 000 hectares de forêts menacées de

¹ *Ibid.* Nous avons décidé de remplacer les noms mentionnés par « XXX ».

² Ce vocabulaire de la « rente », travaillé notamment par Jean-François Bayart, semble être très utilisé dans le milieu de l’aide. J.-F. Bayart, « L’Etat en Afrique », *op. cit.*

³ Commentaires faits par Bruno sur une version antérieure de cette section de chapitre, 25 juillet 2012. Nous avons remplacé les noms de familles des personnes citées par leurs prénoms pour Fabien, le conseiller technique principal de la Coordination Nationale, et André, le représentant du FCPF de la Banque Mondiale à Kinshasa et par sa fonction pour l’employé de l’Agence Française de Développement détaché auprès du ministère sur les questions forestières.

déboisement dans la région du Bandundu¹. Le projet cherche en parallèle à obtenir la certification du VCS pour produire des réductions d'émissions. Le contrat, qui donne aux canadiens le droit de générer une activité économique avec le carbone des forêts congolaises, a nécessité la création d'un nouveau statut juridique : « la concession forestière de conservation » dont l'attribution « s'opère par voie de gré à gré à la suite d'une décision dûment motivée du Ministre ayant les forêts dans ses attributions »². Tandis que Bruno est en train d'élaborer une procédure pour réguler l'autorisation de projets, un décret ministériel permet d'allouer de gré à gré des concessions sur lesquelles des « services environnementaux » peuvent être valorisés dont le carbone. En avril, quand un conseiller juridique du ministre lui apprend que « ERA a fait des petits », en faisant référence à de nouveaux projets en cours de négociation, le consultant précise que c'est justement ça qui l'« inquiète », que tout « se déroule hors homologation, dans les couloirs du ministère »³. Bruno reconnaît qu'une fois l'engagement public pris auprès d'ERA, le ministère n'avait d'autres choix que d'instaurer un statut juridique spécial. Il espère néanmoins pouvoir terminer rapidement la nouvelle législation afin que les « petits » transitent par le dispositif.

Est-ce pour autant que le projet de l'entreprise canadienne est mauvais et le contrat avec le ministère suspect ? Les acteurs de la préparation ne sont pas de cet avis. La chose est toutefois moins sûre à propos de trois accords passés par le ministre en janvier 2012 juste avant de signer l'arrêté ministériel qui transforme en obligation légale la procédure sur laquelle travaille Bruno depuis un an et demi⁴. Les trois arrangements concernent des superficies d'environ 220 000 hectares chacune dans la Province de l'Equateur. Ils engagent respectivement Biodiversity Development Ltd, Green Initiative Ltd et Renewable Solutions Ltd toutes trois domiciliées aux Iles Vierges et représentées par des membres du groupe Safricas de la famille Blattner. Les trois contrats sont tellement similaires que dans celui avec Biodiversity Development l'acronyme désignant Green Initiative s'est glissé par erreur. Les ententes conviennent que les sociétés verseront pendant 25 ans au gouvernement une redevance annuelle proportionnelle à la surface concédée (50 cents de dollars/hectare/an après trois années d'exemption), ainsi que 40% du profit généré par la vente de « certificats associés au carbone ». Des arrangements avec des sociétés des Iles Vierges n'auraient probablement pas été

¹ Reuters, « ERA Announces... », art. cit.

² République Démocratique du Congo, 2011, « Décret n° 011/27 du 20 mai 2011 fixant les règles spécifiques d'attribution des concessions forestières de conservation », article 2.

³ Discussion entre le conseiller juridique du ministre de l'Environnement et Bruno, Kinshasa, 20 avril 2011.

⁴ Documents obtenus par Bruno. Le texte faisant de la procédure une obligation légale est RDC, MECNT, « Arrêté Ministériel n004/CAB/MIN/ECN-T/012... », doc. cit.

acceptés sous la procédure et ses exigences d'honorabilité. De ces négociations, Bruno n'en a pas été tenu au courant, lui qui, dès décembre 2011, presse le ministre de rendre la procédure obligatoire en espérant pouvoir rendre l'acte public à Durban devant des bailleurs de fonds et autres investisseurs dits légitimes.

Le dispositif créé par Bruno devrait amoindrir le pouvoir du ministre et son entourage tout en faisant de l'accord du ministère le point de passage obligé pour tout projet REDD+. Il devrait empêcher des hommes politiques locaux à autoriser une activité génératrice de crédits carbone, comme ce fut le cas dans l'affaire Shift2neutral. Lors d'une discussion consacrée à la procédure et au manque d'entrain du ministre sur le sujet, André de la Banque Mondiale y fait référence:

« Il faut que le ministre soit clair vis-à-vis des sanctions à prendre. C'est comme l'histoire du sénateur du Bas Congo qui a signé n'importe quoi. C'était même dans le Potentiel [un journal congolais]. Le GTCR le sait, mais ne communique pas là-dessus, parce que ce n'est pas une gaffe de la Banque Mondiale. Il faut donner clairement la réponse du ministère face à ça.¹

L'histoire de ce carbon cowboy est la suivante. En août 2010, l'entreprise australienne Shift2neutral publie un communiqué de presse annonçant la signature d'un « accord environnemental et énergétique avec la République Démocratique du Congo »². Le courtier prétend avoir signé avec la RDC, les Philippines et d'autres pays des contrats REDD+ dont les crédits, en fait inexistants, sont d'ores et déjà revendus³. En RDC l'entreprise s'était engagée avec un sénateur de la Province du Bas Congo sans que le gouvernement en ait eu connaissance. L'accord est déclaré « illégal » par José Endundo le ministre de l'Environnement quelques mois plus tard⁴. Avec la procédure, ce genre d'illégalité serait d'emblée rendue visible sans attendre une réaction, trop tardive selon André, de la part du ministre. Bien qu'elle prévienne de distribuer davantage la prise de décision, la procédure devrait rendre l'administration centrale incontournable.

¹ Réunion sur le registre et la procédure, Coordination Nationale, Kinshasa, 23 mars 2011.

² Shift2neutral, 2010, « Shift2Neutral Signs Environment and Renewable Energy Agreement with Democratic Republic of the Congo », press release, 24 août 2010. Reuters, « Australia firm signs Congo carbon offsets deal », 25 août 2010.

³ Ben Cubby, 2011, Revealed: scandal of carbon credit firm, *The Sydney Morning Herald*, 8 avril 2011.

⁴ République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et Tourisme, 2010, « à l'honorable sénateur Modeste Mutinga », lettre N°1961/CAB/MIN/ECN-T/27/JEB/010, 1 octobre 2010.

2.2.4 DISTRIBUER LA DECISION

Au printemps 2011, la coordination nationale tente donc d'instaurer un processus unique et codifié d'acceptation de projet carbone. Avec la procédure administrative, la décision d'autoriser ce genre d'activités n'incombe plus au seul ministre. Ainsi, suite au feu vert des établissements bancaires chargés au préalable de contrôler l'honorabilité des investisseurs, un décideur collectif évaluerait la recevabilité du projet en examinant sa localisation géographique pour vérifier qu'elle n'est pas superposée à un autre projet ou une concession, sa durée (d'au moins 20 ans) et le type d'activités qu'il mettra en œuvre (reboisement, conservation, gestion durable, etc.)¹. Si sa proposition est recevable, le porteur soumet ensuite une note plus longue sur la base de laquelle son projet sera homologué. L'homologation consiste à autoriser formellement l'implantation du projet sur le sol congolais et à attribuer au porteur le droit de valoriser le carbone des forêts². L'entité que Bruno trouve « légitime » pour prendre ces deux décisions – la recevabilité et l'homologation – est le Comité National établi par le décret actant l'engagement de la RDC dans REDD+.

Présidé par le ministre de l'environnement, le Comité National a pour mission de « définir les orientations et les directives du processus REDD et de décider des actions à mener »³. Parmi ses 14 membres figurent des représentants de divers directions ministérielles, « un représentant des Organisations Non Gouvernementales opérant dans le secteur de l'environnement », deux « représentants des communautés forestières et des peuples autochtones », ou encore un « représentant [de] la Fédération des Industries du Bois »⁴. Sa composition en fait une entité plurielle, représentative des groupes concernés, à laquelle le consultant attribue la « légitimité politique » nécessaire pour remplacer le ministre⁵. La présence au sein de ce Comité de porte-parole de la société civile et des communautés locales importe particulièrement à André de la Banque Mondiale. Plus que Bruno, le responsable du FCPF est préoccupé par la façon dont le contrat entre le gouvernement et ERA a été négocié. Le fait que la société civile

¹ RDC, MECNT, « Annexe 1 : Manuel... », doc. cit.

² RDC, MECNT, « Arrêté Ministériel n004/CAB/MIN/ECN-T/012... », doc. cit., articles 9, 11, 12.

³ RDC, « Décret n°09/40 du 26/11/2009 », doc. cit., article 4.

⁴ *Ibid.*, article 5.

⁵ Réunion sur le registre et la procédure, Coordination Nationale, Kinshasa, 23 mars 2011. Dans la version de l'arrêté finalement signée en février 2012, il n'est semble-t-il plus question du comité national mais d'une « commission permanente nommée par le ministre », RDC, MECNT, « Arrêté Ministériel n004/CAB/MIN/ECN-T/012... », doc. cit., article 12.

n'ait pas été incluse dans le processus l'inquiète et s'assurer qu'elle sera représentée dans la décision sous la procédure lui paraît indispensable¹.

Le dispositif en cours d'élaboration permet de montrer, d'une part, que la décision est bien prise, car de façon distribuée, et d'autre part, qu'il s'agit d'une bonne décision. L'étape de l'homologation requiert des preuves de la part du porteur de projet qu'il a les capacités techniques nécessaires pour le réaliser et réduire le déboisement. Elle exige en prime la démonstration que les « communautés locales et les peuples autochtones concernées par la proposition de projet ont été informées »². Le porteur doit soumettre « un plan d'information, éducation et consultation » afin de convaincre que des « séances d'information et de consultation sont prévues au cours de la préparation du projet et à une fréquence régulière »³. Tenir compte des populations riveraines est une obligation inscrite dans le « contrat de partenariat pour la valorisation des services environnementaux associés à un projet REDD+ » que le développeur signe avec le ministère à l'issue de l'homologation⁴. Ce standard légal devrait se substituer aux accords *ad hoc* établis jusqu'ici par le gouvernement. Outre le paiement d'une redevance à l'Etat, dont le montant reste négocié au cas par cas, il stipule le versement d'une partie des revenus du carbone aux communautés concernées, sans pour autant introduire de critère sur ce que signifie les avoir consultées ou s'être entendu avec elles⁵. La clause ressemble aux investissements sociaux consentis par le porteur de projet du chapitre 2 à la demande de la Banque Mondiale et au cahier des charges que les concessionnaires forestiers sont juridiquement tenus d'établir.

En créant modèle de contrat, le dispositif cherche à anticiper les revendications d'ONG congolaises et de leurs soutiens internationaux. Selon André, il faut que la Coordination Nationale fasse connaître sa démarche :

« Le registre est un outil de promotion de la REDD+ et la RDC est un pays suivi de très près. Il faut communiquer, il faut faire des consultations. »⁶

¹ Commentaires faits par Bruno sur une version antérieure de cette section de chapitre, 25 juillet 2012.

² RDC, MECNT, « Annexe 1: Manuel... », doc. cit., p. 20.

³ *Ibid.*, p. 21

⁴ République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2012, « Annexe 4: modèle de contrat de partenariat pour la valorisation des services environnementaux associés à un projet REDD+ en République Démocratique du Congo », article 6, 7, rattaché à RDC, MECNT, « Arrêté Ministériel n004/CAB/MIN/ECN-T/012... », doc. cit.

⁵ *Ibid.*, article 13.

⁶ Réunion sur le registre et la procédure, Coordination Nationale, Kinshasa, 23 mars 2011.

Le représentant du FCPF considère que les interventions des consultants sont « suivies ». En effet, grâce à ses contacts à Kinshasa, les bureaux français et belge de Greenpeace se tiennent effectivement informés de l'apparition de projet carbone dans les forêts congolaises. Début avril 2011, une militante de Greenpeace Belgique demande à discuter avec la Coordination Nationale d'un certain nombre de projets REDD+ repérés par l'ONG et dont le statut « n'est pas très clair »¹. Bruno en profite pour faire valoir le dispositif qu'il est en train de concevoir. Son interlocutrice lui parle d'une initiative entre l'Institut Congolais de Conservation de la Nature et « Fair Trade Carbon » dont Bruno n'a pas connaissance puis d'un projet de Conservation International dans une réserve du Nord Kivu. Le consultant précise qu'il n'est pas homologué, puisque la procédure n'existe pas encore. La militante indique détenir des informations « du terrain où les communautés locales ne veulent pas travailler avec CI [Conservation International] »². Etant donné que personne ne lui a soumis le projet, Bruno explique ne pas pouvoir dire s'il en est satisfait. Il ajoute que dans l'homologation « il faudra démontrer l'accord avec les communautés locales ».

En faisant référence à cette prolifération de projets, la porte-parole de Greenpeace demande « si ça n'avance pas trop vite ». Le consultant se retranche derrière la volonté ministérielle :

« Beaucoup de choses ne sont pas sous notre contrôle, si les politiques décident qu'ils veulent un projet comme ERA, ce qu'on peut dire c'est : 'vite établir des critères'. »³

L'agent préparateur désolidarise la Coordination Nationale des politiques qui « veulent un projet comme ERA ». A Durban, devant un autre membre de Greenpeace France, le conseiller technique principal en fait de même, quand il explique la nécessité pour eux d'« être dans le radar politique » et donc avoir « des millions derrière la porte », ce que semble promettre l'émergence des projets carbone⁴. En présentant à l'ONG critique son travail en cours, Bruno cherche à montrer que les cas de projets localement contestés et inconnus à Kinshasa ne seront plus possibles sous le dispositif de

¹ Rencontre entre une militante de Greenpeace Belgique et Bruno, Kinshasa, 6 avril 2011.

² Une critique du projet menée par deux ONG, l'une congolaise et l'autre internationale, fait d'ailleurs l'objet à Durban d'un *side event*. L'événement du 5 décembre 2011 organisé par World Rainforest Movement et le réseau CREF, est intitulé « République Démocratique du Congo. Le projet pilote REDD de Conservation International : une production inédite de la Disney », notes de terrain, Durban.

³ Rencontre entre une militante de Greenpeace Belgique et Bruno, Kinshasa 6 avril 2011.

⁴ Discussion entre Fabien et le responsable de la campagne forêt de Greenpeace France, Durban, 3 décembre 2011.

confiance. En faisant de l'administration centrale un point de passage obligé, en impliquant dans la décision des membres de la société civile et en inscrivant dans le contrat carbone l'obligation de tenir compte des populations voisines de l'activité, la procédure cherche à dissiper la méfiance de ces témoins attentifs des actions gouvernementales que sont les ONG internationales.

2.2.5 EXTERNALISER LE CONTROLE DU RESPECT DU DROIT CARBONE CONGOLAIS

La procédure aboutit ainsi à la signature d'une entente entre le gouvernement et le porteur de projet qui délivre à ce dernier un droit sur le carbone stocké par les forêts du pays. L'arrêté signé par le ministre de l'Environnement en février 2012 fait de la démarche administrative une obligation légale pour qui souhaite produire des réductions d'émissions certifiées à partir d'activités de réduction du déboisement. Dans la convention entre le porteur et le ministère, le maintien de l'homologation, autrement dit de l'autorisation du projet sur le sol congolais, dépend de l'obtention d'une certification. Une fois passé le contrôle de l'honorabilité et suite à l'approbation de son intention d'agir par le comité national, le développeur doit en effet candidater à un standard carbone reconnu par la RDC dans un délai de 4 ans après signature du contrat¹.

La validité du contrat et le droit carbone associé sont conditionnés à une décision qui n'incombe pas à l'administration congolaise. Comme en 2012 les règles internationales en matière de REDD+ sont toujours en cours de négociation et il n'est pas certain qu'elles établissent un mécanisme de projets, l'arrêté identifie comme standards existants et reconnus le Verified Carbon Standard et le Climat Community Biodiversity Alliance². Le premier, nous l'avons déjà mentionné, génère des réductions d'émissions utilisées pour la compensation volontaire. Le second évalue les impacts des projets sur les populations et la diversité biologique de la zone concernée. Tous deux fonctionnent sur le mode de l'audit délégué à des bureaux de certification accrédités. Bien qu'il n'ait pas été soumis à la procédure, le projet d'ERA a été enregistré aux deux standards en décembre 2012. L'entreprise canadienne s'est alliée pour cela à Wildlife Works Carbon, le développeur du projet kényan³. Quand, dans sa candidature, l'entrepreneur

¹ RDC, MECNT, « Arrêté Ministériel n004/CAB/MIN/ECN-T/012... », doc. cit., articles 5, 7, 9, 20.

² *Ibid.* et République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2012, « Annexe 5: Liste des standards carbone et socio-environnementaux reconnus par la République Démocratique du Congo ».

³ Voir les chapitres 2 et 4.

du chapitre 2 anticipe comment ses acacias pousseront grâce à des valeurs par défaut de taux de croissance, ERA modélise l'évolution contrefactuelle du déboisement en identifiant des agents de déforestation dont le comportement est projeté¹. Ces acteurs sont divisés en deux catégories : les agents primaires, des entreprises exploitant le bois de la zone délimitée, et secondaires, les communautés locales convertissant les forêts dégradées par les premiers en terres agricoles. Le modèle est justifié par le statut de la zone du projet. Il est mis en œuvre sur deux anciennes concessions forestières annulées pour cause de non conformité à la législation mais où, malgré la suspension de ses droits, le concessionnaire a poursuivi l'exploitation². Sans l'intervention d'ERA auprès du ministère la déforestation aurait continué. L'effort productif fourni par le porteur est donc d'éviter le déboisement illégal³.

On constate que de nouveau la procédure se sert d'un autre dispositif de confiance, la certification carbone. Après l'homologation, c'est à son système d'audits de décider de la valeur de l'activité. Si le projet ne remplit pas ses critères, sa légitimité en RDC est suspendue. Or, aussi bien Karpik que Quéré insistent sur le fait que les dispositifs de confiance « ne sont efficaces que si on leur fait crédit »⁴. Prendre appui sur les méthodes professionnelles de contrôle de l'honorabilité de banques multinationales ainsi que sur le principal standard carbone certifiant des activités REDD+, sur des dispositifs déjà stabilisés et largement utilisés, devrait crédibiliser la procédure. En déléguant à la certification volontaire la charge de juger, au nom du gouvernement congolais, de la qualité des initiatives REDD+, Bruno lui fait confiance, à la différence de la militante de Greenpeace venue l'interroger⁵. Elle réagit avec vigueur : « c'est comme si le pays reconnaissait *de facto* ces standards qui sont un peu légers ». Alors que la Coordination Nationale cherche à provoquer l'adhésion autour de sa procédure, la militante, qui salue l'effort de réguler l'accès au carbone des forêts, voit l'intervention comme favorisant une « approche projet », locale et orientée vers la compensation, au détriment d'une approche nationale, où le gouvernement mènerait des politiques publiques à l'échelle du pays. Or, pour la militante, « ce qui se passe sur le terrain va influencer les décisions internationales » où le choix est encore ouvert. La porte-parole de Greenpeace

¹ Ecosystem Restoration Associates, Wildlife Works, 2012, « The Mai Ndombe REDD+ project, Democratic Republic of Congo », 19 novembre 2012.

² Ceci s'est déroulé dans le cadre du programme de révision et conversion des titres forestiers financés par la Banque Mondiale pour faire appliquer le code forestier e 2002 (voir le chapitre 3).

³ La candidature du projet envisage aussi de proposer aux riverains des activités agricoles alternatives à la conversion des terres partiellement déboisées à l'instar de l'intervention du WWF à Madagascar évoquée dans le chapitre 4.

⁴ L. Quéré, « Les 'Dispositifs de confiance'... », art. cit., p. 209.

⁵ Rencontre entre une militante de Greenpeace Belgique et Bruno, Kinshasa 6 avril 2011.

établit un lien entre « le terrain » et la voix de la RDC dans la négociation, qu'elle soit explicitement rendue audible ou qu'elle serve d'exemple à des promoteurs actifs de la forme projet, comme ce que font les acteurs du marché carbone rassemblés lors de la Carbon Expo du chapitre 2.

Tandis que la préparation à REDD+ vise à initier une mobilisation nationale autour des forêts congolaises – ce à quoi les GCT contribuent –, la procédure semble encourager des projets de conservation portés par des acteurs non gouvernementaux, sur de petites portions du territoire. Cependant, ni ici, ni dans le chapitre 3, nous n'avons vu les agents préparateurs envisager la possibilité d'agir sur la décision internationale par leur travail à Kinshasa. Au contraire même, quand ils expliquent ne pas vouloir prendre de risque en établissant un niveau de référence dont la méthode de calcul pourrait être invalidée par le décideur collectif perçu. D'ailleurs, à Durban les consultants se désintéressent des négociations et Fabian justifie cette attitude devant un porte-parole de Greenpeace en mentionnant « la très grande dépendance du pays à ses bailleurs ». Il explique que la « RDC a une position ouverte » concernant les règles en matière de REDD+ pour ne pas « se mettre à dos » qui que ce soit¹. Si la représentante de Greenpeace reconnaît les efforts de transparence fournis par la préparation via la procédure, elle considère que les activités ainsi stimulées ne profiteront pas au pays car « l'argent généré [...] ira quand même dans les sociétés carbone, dans les banques »². Afin de contrer l'argument, Bruno explique essayer de garantir quelques retombées pour les riverains. Il met en avant les exigences encadrant la prise en compte des communautés locales que la procédure devrait faire respecter grâce aux auditeurs embauchés dans le cadre de la certification. Ils endosseraient alors la fonction de police du carbone, vérifiant le respect de la loi congolaise et des exigences du standard. Selon le consultant, léger ou pas, un tel arrangement qui externalise le contrôle de l'application d'une réglementation sera « bien au-delà de ce qui est pratiqué dans les secteurs comme le forestier ou le minier », en termes notamment de redistribution des revenus³.

La procédure devenue obligation légale en février 2012 régule donc principalement des étapes très en amont de la réalisation des activités : le contrôle de la qualité morale des

¹ Discussion entre Fabien et le responsable de la campagne forêt de Greenpeace France, Durban, 3 décembre 2011. Sur l'ouverture de la position congolaise, voir la proposition des pays du bassin du Congo dans le chapitre 1 qui appelle à la fois à des initiatives nationales et sous nationales.

² Rencontre entre une militante de Greenpeace Belgique et Bruno, Kinshasa 6 avril 2011.

³ Tout en voulant démontrer que le droit n'est pas appliqué et respecté en RDC et que, par conséquent, il faut l'articuler à des exigences extérieures, Bruno rédige un projet de loi et postule que ses prescriptions seront suivies.

investisseurs, l'évaluation de la recevabilité de l'activité et son homologation sur la base d'une brève description technique. Elle se préoccupe finalement peu de leurs effets sur le couvert forestier et l'atmosphère et délègue leur évaluation aux certificateurs. Dans leur introduction à une série de travaux sur « l'Etat congolais au quotidien », Pierre Englebert et Denis Tull identifient une tendance des « élites congolaises en charge de l'économie [à] privilégier généralement la transaction sur la production »¹. En tant que nouvelle ressource naturelle exploitable, le carbone des forêts de la RDC ne déroge pas à l'observation.

2.3 Un couplage entre distribution de l'argent et publicité

2.3.1 EVITER LES « BLOCAGES »

Seules la recevabilité et l'homologation du projet sont des étapes du dispositif qui incombent à un acteur congolais, le Comité National. La seconde décision n'est pas sans importance puisqu'elle donne au porteur le droit d'exercer une activité économique. Via le contrat de partenariat qu'il signe alors avec le ministère, elle établit la façon dont les revenus engendrés seront redistribués au Trésor public et aux communautés riveraines². Quand Bruno utilise le terme transparence lors du second *side event* en 2011, c'est à cette étape du processus qu'il fait allusion. Le problème du gré à gré est remplacé par une autre préoccupation : les « blocages » de dossiers par le Comité.

Alors que l'agent préparateur soumet à ses collaborateurs l'idée d'attribuer un tel pouvoir à la petite assemblée de parties prenantes, le représentant de la Banque Mondiale fait part de son scepticisme. André met en doute la compétence technique des membres du « Comité National qui n'existe pas vraiment, soyons francs ! »³. Il évoque une réunion du Comité qu'il a pu observer et au cours de laquelle il s'est rendu compte que certains des membres « n'avaient jamais entendu parler de la REDD+ ». Il doute par conséquent fortement de leur capacité à décider sur une question aussi technique que l'autorisation d'un projet carbone :

André : « Tu penses vraiment que les gens du comité vont lire un PDD [Document de Description de Projet] ? »

¹ P. Englebert, D. Tull, « Contestation, négociation... », art. cit., p. 15.

² RDC, MECNT, « Annexe 4: modèle de contrat... », doc. cit., article 13.

³ Réunion sur la procédure et le registre, Coordination Nationale, Kinshasa, 23 mars 2011.

Bruno : « Pas un PDD, ça [la note] tient en 20 pages. »¹

Le chapitre 2 a mis en évidence la technicité juridico-scientifique des démarches d'enregistrement au Mécanisme pour un Développement Propre. Le représentant du fonds de préparation rappelle ce point à Bruno qui lui répond qu'au stade de l'homologation seul un document moins technique et plus court sera soumis. Afin de pallier le manque de compétences, Bruno envisage par ailleurs de donner à la Coordination Nationale le rôle d'expert. Mais le manque de compétence en matière de quantification du carbone n'est pas l'unique préoccupation d'André qui explique que :

« Pour l'instant personne [au sein du Comité] ne prend ça au sérieux, mais quand ils auront un rôle de décision, la nature des personnes sera renversée, les gens seront remplacés. Quand il y aura des millions de dollars, la dynamique va changer »².

Les millions de dollars auxquels il fait référence sont ceux des revenus potentiels associés aux crédits carbone. Si l'on prend le projet de conservation de 300 000 hectares d'ERA, son plan prévoit la production de près de cinq millions de tonnes de CO₂ réduites par an³. A hauteur de quatre dollars l'unité, le prix auquel l'activité de reboisement du chapitre 2 a vendu les siennes, le secteur s'annonce lucratif. En 2011, siéger au Comité National fait plutôt partie de ce que Blundo et Olivier de Sardan qualifient de « postes 'secs' à faible opportunité d'enrichissement »⁴. Aucune tâche ne lui est vraiment déléguée. En revanche, s'il devient responsable de l'homologation de projets à plusieurs « millions de dollars », y siéger pourrait devenir « juteux », pour reprendre le vocabulaire des anthropologues.

La possibilité de faire du Comité National un acteur central dans la procédure invite les acteurs de la préparation à s'interroger sur les individus qui le composent et à réfléchir aux moyens de s'assurer que les décisions y seront correctement prises, c'est-à-dire sans « blocages » :

André : « Et le statut interne du Comité, est-ce qu'on sait comment il prend des décisions ? C'est important, si on parle de grands projets où tout le monde va manger. »

Bruno : « Quand j'ai présenté le truc [la procédure], ils ont compris, les gens intelligents là, les profs machin [il fait référence ici à un conseiller du premier

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ ERA, Wildlife Works, « The Mai Ndombe REDD+ project... », doc. cit.

⁴ G. Blundo, J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne... », art. cit., p. 23-24.

ministre]. Il y a des risques que ça bloque. Mais en faisant ça, on bloque aussi beaucoup de mauvaises choses. »¹

Bruno présente deux problèmes. En l'absence de procédure formelle qui rendrait le processus de décision explicite et plus distribué, il y aura de « mauvaises choses » – le consultant fait alors explicitement référence à de la spéculation. Mais en impliquant le Comité qu'il estime être incontournable en raison de sa légitimité politique, soit « tout le monde va manger » – le verbe manger désigne un ensemble de pratiques de prélèvement –, soit « il y a des risques que ça bloque »². A Kinshasa le visiteur est fréquemment amené à entendre des histoires de « blocage » administratif. Par exemple, lors de sa mission sur l'économie politique de la REDD pour le FCPF en mars 2011, le consultant indépendant rencontré dans le chapitre 3 interroge un membre de l'ONG CODELT sur l'activité commerciale de production de biocarburant qu'il démarre³. Ce dernier explique attendre depuis plusieurs mois un papier qui doit être signé par le ministre de l'Agriculture. Le consultant sourit d'un air entendu en suggérant que « le document est sous la pile de son bureau ». Quand il demande si le ministre attend « une motivation », sans acquiescer, son interlocuteur rit pudiquement et dit « qu'il ne l'aura pas ».

Les blocages que Bruno souhaite ne pas voir se produire au sein du Comité National sont de cet ordre-là. Blundo et Olivier de Sardan résument ainsi ces situations: « tout dossier non lesté d'un billet sera systématiquement laissé en attente indéfinie »⁴. L'administration crée des retards qui rendent nécessaire ce qu'ils nomment la « rétribution induite d'un service public »⁵. Dans les conversations de la Coordination Nationale sur le sujet, cette rétribution, qui est plutôt appelée « motivation », n'est pas forcément jugée induite mais seulement handicapante car elle ralentit la décision et dissuade des investissements. Bruno parle d'ailleurs de « corruption non fonctionnelle » qu'il distingue de pratiques corruptrices augmentant l'efficacité et permettant à des activités économiques de se déployer⁶. En choisissant le Comité National comme décideur de l'homologation des projets, le consultant est confronté au problème du

¹ Réunion sur la procédure et le registre, Coordination Nationale, Kinshasa, 23 mars 2011.

² Blundo et Olivier de Sardan relèvent eux aussi l'emploi du champ lexical de l'alimentation (manger, bouffer) pour parler des actions de prélèvement, Giorgio Blundo, Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2001b, « Sémiologie populaire de la corruption », *Politique africaine*, 3, p. 98-114.

³ Interview d'un membre de CODELT par le consultant pour le FCPF, Kinshasa, 24 mars 2011.

⁴ G. Blundo, J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne... », art. cit., p. 14

⁵ *Ibid.*

⁶ Entretien avec Bruno, Kinshasa, 18 mars 2011.

fonctionnement interne de cet organe qui ne peut susciter la confiance sans une intervention supplémentaire de la part du dispositif en construction. Celui-ci doit discipliner la prise de décision de la petite assemblée.

2.3.2 LES HYPOTHESES COMPORTEMENTALES DE L'HONNETETE

Pour tenter de réduire le risque de blocage Bruno joue sur une articulation entre des délais de réponse exigés du Comité National, des incitations monétaires officielles et un degré maximal de publicité¹. Sa suggestion fait écho à une des approches de la Banque Mondiale décrites par Tania Li en Indonésie qui « traite la corruption comme un problème de choix rationnel »². Le blocage serait la « réponse rationnelle à une certaine structure d'incitations et de désincitation ». Y remédier signifie proposer « des ajustements à la structure de la récompense ». Si, dans le projet étudié par l'anthropologue, les acteurs s'adonnent à de véritables calculs coût-bénéfice mettant en balance le gain et la punition pour réaliser leurs « ajustements », Bruno, qui emploie ce même vocabulaire (ajustement et incitation), procède de façon moins instrumentée, principalement sur la base d'hypothèses psychologico-économiques simples mais fortes sur ce qui fait agir.

Dans la procédure, quand le porteur de projet s'inscrit, il se soumet au contrôle de l'honorabilité effectué par un établissement bancaire et décrit brièvement son initiative à l'attention du Comité National. Une fois la réponse de la *due diligence* reçue, le Comité, qui a examiné les quelques informations encodées, prend sa décision de juger le projet recevable ou pas. Le délai de réponse est limité à 25 jours après inscription³. Courant 2011, Bruno envisage comme moyen de faire respecter ce délai afin d'« éviter que les dossiers traînent » une incitation économique⁴. Au delà de la période, le projet est automatiquement accepté et les frais administratifs d'emblée versés par le développeur remboursés. Or, ces derniers, qui s'élèvent à cette étape à 2000 dollars, servent au fonctionnement du dispositif en étant distribués sous la forme de « jetons de présence » aux membres du Comité⁵. Transformé en *per diem* l'argent vise à stimuler la tenue de réunions de travail pour décider de l'acceptation de projets. En conditionnant

¹ Ce qui suit provient de plusieurs discussions avec Bruno au cours de mon séjour.

² T.M. L, « The will to improve », *op. cit.*, p. 251.

³ RDC, MECNT, « Arrêté Ministériel n004/CAB/MIN/ECN-T/012... », doc. cit.

⁴ Réunion sur la procédure et le registre, Coordination Nationale, Kinshasa, 23 mars 2011.

⁵ République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2012, « Annexe 3 : Frais administratifs », et RDC, MECNT, « Arrêté Ministériel n004/CAB/MIN/ECN-T/012... », doc. cit. article 6.

le respect d'une limite temporelle à leur obtention, Bruno cherche à en faire un instrument qui discipline le décideur. Il devrait contrebalancer sa propension à bloquer des dossiers pour obtenir une motivation dans la mesure où celle-ci est déjà officiellement incluse dans la procédure. L'étape d'homologation du projet ouvrant sur la signature du contrat carbone est conçue sur le même mode. Elle combine délai de réponse à respecter, plus long cette fois-ci (deux mois), et frais administratifs (5000 dollars) servant à rémunérer la prise de décision, à condition qu'elle soit faite dans les temps et selon les exigences de la procédure¹.

Pour Bruno, la mise en place « d'enjeux incitatifs un peu partout » vise à encourager « à bien faire, pour mettre la pression sur l'administration »². Il estime indispensable de « s'assurer que les frais sont bien réengagés pour le fonctionnement du registre » car ce sont « des frais de travail », « une sorte de salaire » qui incite le comité à se rencontrer et à bien faire³. Autrement dit,

The system pays members of the Committee by [sic] assessment they carry out: in a way they are paid for each task they carry out just like a consultant.⁴

Les membres de l'organe décisionnel – des fonctionnaires, des représentants d'ONG ou d'entreprises – sont transformés en consultants, à l'instar de la quasi totalité des acteurs que nous avons rencontrés autour de la préparation à REDD+ de la RDC. Le fonctionnement des GCT examiné précédemment tend à faire de même en faisant basculer la distribution des sucres dans le registre du travail rémunéré. Une telle démarche sape toute tentative de discerner ce qui relèverait de l'économie formelle, enregistrée et taxée, de celle dite informelle, de même qu'elle invalide la distinction public/privé.

Les membres du Comité seront donc payés à leur performance. Si l'on examine les hypothèses effectuées par Bruno en concevant ses « enjeux incitatifs », on s'aperçoit que la recherche du profit personnel joue un rôle central dans la manière dont la procédure est censée actionner les conduites. Selon le consultant, les individus impliqués dans la décision cherchent forcément à obtenir de l'argent et c'est d'ailleurs pour cela qu'ils bloquent en général les dossiers. Créer des frais administratifs explicite la nécessité de rémunérer leur intervention présentée comme une mission de consultance. Leur redistribution en *per diem* devrait rendre superflue la nécessité du blocage et, parce

¹ *Ibid.*

² Réunion de rattrapage sur le registre, Coordination Nationale, Kinshasa, 28 mars 2011.

³ *Ibid.*

⁴ Commentaires faits par Bruno sur une version antérieure de cette section de chapitre, 25 juillet 2012.

qu'elle est conditionnée au respect du délai, les décisions seront prises dans les temps. A travers la procédure, l'argent des pots-de-vin est donc marqué différemment¹. Il devient un coût légitime et officiel pour le porteur de projet puisqu'il sert de salaire à des décideurs-consultants. Bruno n'envisage pas la possibilité que malgré tout certains membres du comité bloquent, en faisant comprendre au porteur qu'il faut donner plus. En effet, son dispositif ne fait interagir les deux parties qu'à travers le registre en ligne. Le consultant veut éviter que « ça passe dans trop de mains », au sens physique du terme, postulant que les déblocages se règlent par la coprésence des protagonistes et le transfert matériel de l'argent².

Les comportements que Bruno modélise pour concevoir les incitations sont, non seulement motivés par la recherche du gain, mais également sensibles à la publicité. Chaque évaluation de dossier sera sanctionnée par un procès verbal du Comité National rendu public sur le registre, de manière à ce que « si c'est refusé pour des raisons politiques ça se sache »³. Que ce soit lors de l'évaluation de la recevabilité ou lors de l'homologation, le décideur doit notifier les raisons du rejet grâce à l'interface utilisée par le porteur de projet pour se manifester⁴. Les tentations de contourner les règles de la procédure seraient dissuadées en obligeant à assumer publiquement les choix faits. L'existence d'un public, qui observe les conduites du Comité, joue un rôle central dans le processus de marquage de l'argent qui ferait opter pour le jeu incitatif officiel, justifiable et justifié par Bruno plutôt que pour la technique du blocage. Le dispositif de confiance repose donc sur deux hypothèses cruciales : la recherche de l'intérêt individuel par les membres du décideur et la sensibilité de leurs conduites à la publicité.

En élaborant ainsi la procédure, le consultant postule l'existence d'un public pour qui bloquer des dossiers plutôt que respecter les nouvelles règles du jeu est condamnable. Le dispositif cherche de la sorte à produire de l'honnêteté. La conduite morale est alors la propriété d'un arrangement décisionnel et non pas d'un individu. Julia Elyachar montre que celle des artisans au Caire est cadrée par « une conscience [qui] incorpore les yeux des voisins et de la communauté et [qui] contribue à la formation du soi », une formation qui résiste à l'excès de « l'intérêt individuel court-termiste » au détriment d'un intérêt plus collectif⁵. Ici le « spectateur invisible » est ce public à qui le comité doit

¹ V. Zelizer, « La signification sociale... », *op. cit.*

² Réunion de rattrapage sur le registre, Coordination Nationale, Kinshasa, 28 mars 2011.

³ *Ibid.*

⁴ RDC, MECNT, « Annexe 1 : Manuel... », *doc. cit.*, p. 18.

⁵ J. Elyachar, « Markets of Dispossession », *op. cit.*, p. 149. Son spectateur invisible est inspiré de la Théorie des Sentiment Moraux d'Adam Smith où l'auteur développe l'idée d'un spectateur

rendre des comptes, avec lequel il interagit à travers la procédure en ligne et qui devrait l'inciter à se contenter des motivations déjà prévues dans la procédure sans chercher à en obtenir davantage par des blocages.

2.3.3 L'ABSENCE D'UN PUBLIC INTERESSE

Nous avons relevé que Bruno exhibe l'instrument devant des bailleurs de fonds comme la Norvège, des acheteurs de crédit carbone légitimes comme Orbeo et des ONG internationales comme Greenpeace. A ce public, dont le dispositif cherche à susciter la confiance dans la préparation, il veut montrer que celui qui fera agir correctement le Comité comportera aussi des communautés locales concernées par les activités et la société civile qui en porte la parole à Kinshasa. A la manière d'un innovateur, Bruno tente d' enrôler les usagers de son système qui, selon le script de sa technologie, doivent être concernés par la question de la corruption et prêts à remplir une fonction de surveillance. Mais, comme nous allons le constater ici, la formation de ce public ne se réalise pas et le départ de l'agent préparateur, pour une autre mission et dans un autre pays, solde l'échec de la procédure qui devrait rendre honnête.

A Durban lors du *side event*, de même que devant la militante de Greenpeace venue à Kinshasa, Bruno insiste sur la connexion entre le registre et le « géowiki Moabi »¹. L'interface de cet autre outil en ligne est développée en 2011 par deux jeunes informaticiens de WWF basés à Washington. Elle représente le territoire congolais sur lequel n'importe quel usager peut indiquer des zones d'exploitation illégale ou d'autres formes de déforestation géographiquement situées. Le consultant envisage l'articulation des deux instruments de surveillance de la façon suivante. Les projets REDD+ seraient indiqués sur la carte du géowiki, aux côtés des concessions forestières et des parcs nationaux, ce qui permettrait à tout le monde de les localiser et de faire connaître d'éventuelles plaintes relatives à leur réalisation. Quand Bruno parle de Moabi, il présente le système comme un moyen pour les communautés locales de suivre l'implantation des projets qui les concernent et de contester le plus publiquement possible le non respect des conditions établies avec le développeur². Cependant, le

impartial à travers lequel on juge de ses propres actions en s'extirpant de sa position et en essayant d'examiner ses motivations de la façon dont les autres les verront.

¹ Rencontre entre une militante de Greenpeace Belgique et Bruno, Kinshasa, 6 avril 2011, et *Side event* de la RDC « registre et système national de surveillance des forêts », Durban, 2 décembre 2011.

² La procédure serait de nouveau couplée à un autre dispositif de confiance, qui mettrait en débat ce qui se déroule dans les forêts congolaises.

crédit de l'instrument est vite mis à l'épreuve lors d'une démonstration de sa version Beta organisée par WWF devant la société civile à Kinshasa en avril 2011¹. L'événement donne lieu à une situation ironique. La connexion Internet de l'hôtel de luxe où il se déroule est trop lente pour faire fonctionner l'interface web. L'ironie est à son comble quand un des membres de l'audience demande comment les communautés locales, qui vivent pour la plupart sans électricité ou avec un accès discontinu, auront accès au site web. Interrogé sur le sujet, Benoît, un des agents préparateurs qui travaillait auparavant pour WWF, défend l'innovation². Elle s'adresse en fait aux associations kinoises capables de relayer les plaintes des populations concernées. Les organisations environnementales de Kinshasa examinées dans la section précédente du chapitre devraient donc jouer un rôle central dans la capacité de la procédure à conduire la conduite du Comité National en incarnant ce public soucieux de lutter contre les blocages.

Un an après la signature de l'arrêté, l'auteur de la procédure fait toutefois un constat d'échec³. Parti travailler à Washington pour les programmes relatifs à REDD+ de la Banque Mondiale courant 2012, Bruno suit à distance l'évolution de la préparation de la RDC. Obligé d'avouer que son dispositif n'est pas utilisé, il associe l'échec à l'absence d'un public concerné par l'autorisation de projets frauduleux et les pratiques du ministère⁴. On peut se demander si son départ n'y a pas aussi contribué, de même que le remplacement d'Endundo à la tête du ministère de l'Environnement suite aux élections présidentielles puis législatives de la fin d'année 2011, qui sans être le soutien le plus fort de la procédure avait toujours manifesté son intérêt pour la préparation à REDD+. Par la voix d'un juriste de CODELT, la société civile, qui ne semble pas se préoccuper de rendre le dispositif de confiance efficace, s'est néanmoins plainte de ne pas avoir été impliquée dans son élaboration. En avril 2012, l'ONG transmet au ministère une lettre signée par 10 « organisations de la société civile environnementale » qui explique que l'arrêté et ses annexes, dont un manuel décrivant la procédure à

¹ Atelier Moabi organisé par WWF, Kinshasa, 29 mars 2011.

² Discussion avec Benoît, Kinshasa, 5 avril 2011.

³ Discussion avec Bruno, Paris, 19 juin 2013.

⁴ Si elle semble se désintéresser de la façon dont le ministère autorise des projets REDD+, elle s'est en revanche inquiétée de la manière dont la Coordination Nationale gère ses finances. Au printemps 2011, certains représentants de ces organisations font savoir qu'ils trouvent opaque l'allocation de l'argent de la préparation. L'accusation est prise très au sérieux par les agents préparateurs qui s'empressent de communiquer sur leur budget (présentation de Fabien lors de l'atelier organisé par Greenpeace, Kinshasa, 19 avril 2011).

suivre, ont été rédigés par « un consultant »¹. La plainte fait référence à une dispute où ces mêmes organisations mises devant le fait accompli ont demandé des comptes. Bruno et le ministère leur auraient répondu que le Comité National, où siège un de leurs représentants, a validé les documents avant qu'ils ne soient signés, ce que le consultant explique avoir pu prouver grâce au procès verbal de la réunion durant laquelle le sujet fut abordé. Sa réponse part du principe que le collectif qualifié de société civile est effectivement représenté par son porte-parole au sein du décideur.

Quand en 2011, l'agent préparateur entame la conception de la procédure, André ne cesse de lui répéter qu'il faut « discuter avec la société civile »². S'il reconnaît que la Banque Mondiale est « un peu paranoïaque sur ça », il considère indispensable « de documenter » que des consultations ont été menées. Lui-même prend le temps de répondre aux ONG qui contestent le manque de participation dans les initiatives de la banque. Aux injonctions du porte-parole de l'organisation internationale, Bruno répond en énumérant ses présentations de la procédure ça et là, lors de l'atelier regroupant quelques GCT ou lors de celui consacré à Moabi. Pour lui ces quelques interventions suffisent à dire que son élaboration est participative. La lettre de la société civile d'avril 2012 n'est pas de cet avis. Elle explique qu'au cours d'une de ces rencontres CODELT a émis des suggestions sans recevoir de « retour pour apprécier le niveau d'intégration »³. La plainte ne se contente d'ailleurs pas de faire valoir un droit à participer. Elle identifie des incohérences dans le contenu de la réglementation. L'arrêté crée un contrat de valorisation du carbone sans faire référence au décret élaboré pour les besoins du projet d'ERA. Bruno reconnaît la pertinence de l'argument mais, quand les juristes de la société civile en déduisent l'invalidité du nouveau texte, il pense qu'il faut modifier l'ancien décret. Le document soulève un second problème. L'arrêté introduit des frais administratifs bien qu'une loi de 2005 les ait « supprimé[s] [...] pour respecter le principe de la gratuité des services publics »⁴. Quand on le questionne, Bruno dit ne pas connaître cette loi qui invaliderait les enjeux incitatifs au centre du dispositif⁵.

¹ CODELT, RRN, OCEAN, *et al.*, 2012, « Recours gracieux portant sur l'arrêté n004/CAB/MIN/ECN-T/012 du 15 février fixant la procédure d'homologation des projets REDD+ », Kinshasa, 6 avril 2012, p.1, document obtenu par Bruno.

² Réunion sur la procédure et le registre, Coordination Nationale, Kinshasa, 23 mars 2011.

³ CODELT, RRN, OCEAN, *et al.*, « Recours gracieux... », *doc. cit.*, p. 2. Il formule la même critique que celle du militant congolais du WWF dans la première section du chapitre

⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁵ On peut toutefois juger la société civile de mauvaise foi ici quand elle mobilise cet argument, étant donné la fréquence des blocages dans l'administration congolaise qui met à l'épreuve l'idée de gratuité du service public.

Le souci que manifeste le représentant de la Banque Mondiale pour la société civile ne signifie pas qu'il la juge apte à émettre des recommandations utiles. Par exemple, quand le consultant temporairement embauché pour aider la Coordination Nationale à concevoir le registre doit se rendre chez RRN pour y présenter ce qu'est le marché carbone, le représentant de l'organisation internationale le met en garde contre la « position très idéologique » de l'ONG sur la question¹. A l'issue de la réunion, André questionne d'emblée le consultant :

Le consultant : « Au départ l'audience était hostile, puis petit à petit on a vu les business men apparaître. A la fin l'un d'eux a demandé comment constituer une communauté locale en boutique carbone qui achète des crédits au développeur de projet et les revend à l'utilisateur final. »

[Rires dans la voiture]

André : « Ca ne tient pas longtemps l'anticapitalisme ! C'est cette dynamique qu'on veut voir. [Il reçoit un coup de téléphone auquel il ne répond pas] C'est un suédois qui n'arrête pas d'appeler car on lui refuse le titre d'une concession forestière. Il pense que la Banque Mondiale est à l'origine du blocage. J'en ai parlé à Lars [le diplomate interviewé par REDD-monitor] qui m'a dit que c'était une crapule. Ce pays est quand même fou, même les scandinaves ici sont des bandits. C'est le *far west* ! »²

Outre donner un nouvel exemple de la présence d'acteurs économiques crapuleux intéressés par les ressources de la RDC, l'interaction montre à la fois le souci d'André de connaître les réactions de la société civile et le peu de crédit qu'il donne à ses revendications contre la forme projet. Son enthousiasme à l'idée que des militants se transforment en « business men » et transforment à leur tour des communautés en « boutique carbone » indique que les consultations qu'il encourage n'ont pas pour vocation de prendre au sérieux les arguments de la société civile contre le marché carbone – une posture qu'il estime être dictée par leurs financeurs – mais de faire de ses membres des défenseurs de la préparation à REDD+. André semble défendre la transformation des porte-parole politiques que sont les ONG de Kinshasa en intermédiaires de transactions carbone, à l'instar des programmes analysés par Elyachar en Egypte où des ONG chargés de distribuer des microcrédits financés par la Banque Mondiale « servent le marché »³.

¹ Discussion entre André, le superviseur du FCPF en RDC pour la Banque Mondiale, et un consultant spécialiste en registre carbone, Kinshasa, 25 mars 2011.

² *Ibid.*

³ J. Elyachar, « Markets of dispossession », *op. cit.*, p. 171. Les propos d'André ressemblent à ceux de Bruno dans le chapitre 4 qui disait préférer pour la RDC le développement

Les agents préparateurs et leurs partenaires ne semblent pas prendre au sérieux la capacité de la société civile public à émettre des suggestions mais lui attribuent la tâche de garantir la crédibilité du dispositif de confiance en incitant le Comité National à opter sans blocages pour les motivations officielles et prendre correctement ses décisions. Pourtant, en ouvrant l'élaboration de la procédure à la participation, Bruno aurait peut-être enrôlé plus de monde et augmenté ses chances d'être utilisée ou décidé de procéder différemment. Il admet cela à mi-mot lorsqu'il regrette de ne pas s'être davantage « renseigné sur ce que voulaient les gens » au sein du ministère et ailleurs¹. La procédure est un exemple des limites du travail de mobilisation des agents préparateurs examinés dans le chapitre 3 qui n'a pas su intéresser les organisations congolaises à ce que des financeurs comme le gouvernement norvégien ou les courtiers de crédit carbone définissent comme un problème à traiter, à savoir la corruption au sein des administrations congolaises et les investissements issus du milieu du crime international.

Nous avons vu ici qu'à travers la voix de quelques donateurs et d'ONG, la corruption au sein des administrations des pays concernés par les activités relatives à REDD+ devient un problème, certes discret, mais pris au sérieux par les agents préparateurs de la RDC. Ces derniers s'engagent dans la conception d'un dispositif de confiance qui garantirait que tous les projets REDD+ acceptés sur le sol congolais et que la manière dont ils l'ont été respecte des exigences de moralité : les porteurs de projet ne sont pas criminels, l'argent employé n'est pas sale, l'objectif n'est pas de spéculer et la décision d'autoriser l'activité a été prise de façon distribuée, juste et sans pots-de-vin. A travers cette intervention, ce que Blundo et Olivier de Sardan appellent la « privatisation informelle » des ressources, que sont à la fois le carbone des forêts (appropriation pour l'enrichissement personnel par la spéculation) et les moyens financiers et techniques destinés à le protéger (appropriation pour l'enrichissement personnel par des pots-de-vin), est remplacée par une autre forme de privatisation². Les auteurs la qualifieraient de « formelle », en ce qu'elle fait intervenir des personnes morales privées – des banques, des certificateurs et les membres du comité devenus consultants – et non des individus. Pour qualifier un arrangement similaire fait de comité, fonds national, règles

d'entrepreneurs congolais que des programmes d'attribution de droits de propriété aux communautés locales.

¹ Discussion avec Bruno, Paris, 19 juin 2013.

² G. Blundo, J.-P. Olivier de Sardan, « La corruption quotidienne... », art. cit.

de redistribution des revenus et procédures décisionnelles, créé en prévision de l'exploitation du pétrole à Sao Tomé e Príncipe, Gisa Wezkalnys parle d'« industrie de la transparence »¹. L'expression donne l'impression d'une transformation radicale où tout serait rendu visible. Ici la procédure substitue une transparence sélective dépendant du bon vouloir du ministre par une autre transparence sélective où l'autorité est située dans des établissements bancaires et des auditeurs.

Conclusion

Ce chapitre s'est intéressé à deux injonctions devenues difficilement contournables pour les acteurs des pays en développement désirant prendre part aux différentes activités relatives à REDD+ : faire participer ladite société civile aux décisions concernant les forêts et réduire les pratiques étiquetées de corruptrices dans les interactions entre l'administration forestière et le milieu des affaires. Ces croisades sont principalement portées par des réseaux transnationaux associant des militants basés principalement en Europe, au sein d'ONG environnementales ou de défense des droits de l'homme, à des organisations ou des individus localisés, dans le cas examiné ici, à Kinshasa. Les bureaux européens de Greenpeace, par exemple, qui jouissent d'une grande capacité à rendre des faits publics, de part leur pratique de la performance médiatisée notamment, sont en contact étroit avec quelques membres de l'ONG situés en RDC, eux-mêmes pleinement intégrés à la vie associative très active autour des questions forestières du pays. De telles exigences pour la participation et contre la corruption associent l'investigation autour de l'incitation à réduire le déboisement tropical à une certaine conception de la vie publique, qui devrait donner la parole à des modes de représentation associative, et du service public, dont la délivrance ne devrait pas résulter de négociations interpersonnelles et *ad hoc*. Être participatif et être honnête deviennent des qualités que la RDC doit exhiber pour espérer recevoir davantage de fonds de l'aide publique au développement et devenir site potentiel d'investissements aux yeux des entreprises tenues de respecter des législations financières internationales. Ainsi l'action collective environnementale se charge d'autres considérations que la seule mesure et quantification du carbone stocké ou relâché par les forêts tropicales, proches de l'approche qualifiée de socialisatrice dans le chapitre 4 et sa suggestion de gouverner les gouvernants.

Convoquer une société civile faite de professionnels du plaidoyer et rémunérer à l'activité de la prise de décision ministérielle sont les réponses apportées par les agents

¹ G. Weszkalnys, « Cursed resources... », art. cit., p. 364.

préparateurs. Elles sont sélectives, dans la mesure où elles ne cherchent à garantir la conformité aux deux injonctions – participation de la société civile et lutte contre la corruption – que pour quelques opérations singulières. Ces réponses sélectives nous les avons appelées des dispositifs de confiance. Le terme désigne des arrangements partiellement matériels et surtout procéduraux qui visent à dissiper l’opacité autour de la façon dont des décisions et des choix sont faits par le ministère de l’Environnement et ses partenaires. L’existence d’un public – national ou international – à qui rendre des comptes est centrale pour ces interventions dont la conception repose sur des hypothèses comportementales fortes où la recherche du profit individuel est érigée en moteur de toute action. C’est à travers la distribution savamment dosée et organisée de motivations monétaires que les acteurs de la préparation essaient de faire participer la société civile à la rédaction d’une stratégie nationale REDD+ et d’assurer que le ministre prend correctement des décisions quand il autorise un projet carbone dans les forêts congolaises. Sans recourir à des formalisations économiques sophistiquées, l’élaboration de ces dispositifs incitatifs prend appui sur une conception (micro)économisée de ce qui stimule l’action, également saillante dans les négociations internationales où l’idée de mettre en mouvement des gouvernements grâce à des motivations financières est très peu remise en question.

Chapitre 6. La formulation d'un consensus : troubles de la délégation lors de l'écriture d'une décision internationale

Introduction

La transformation de la déforestation tropicale en problème pour les négociations sur le changement climatique a engendré une prolifération d'activités à travers le globe dont nous n'avons examinée qu'une toute petite partie. Les projets dits REDD+ et leurs crédits carbone au Kenya et bientôt à Madagascar, les fonds multilatéraux de préparation et leur bataillon de consultants en RDC, les accords bilatéraux et leurs investissements météorologiques au Guyana : la diversité de ces initiatives est permise par l'ouverture maintenue sur le sujet dans les décisions internationales. La première tentative de formalisation de l'item REDD+ en 2010 ébauche des règles encore très lâches du futur système de rémunération. Elles font des Etats-Parties les acteurs à inciter qui doivent pour cela se doter d'un équipement pour quantifier des réductions d'émissions et montrer qu'ils respectent des exigences de transparence gouvernementale. Mais elles laissent en suspens la façon dont la conformité à ces consignes sera évaluée, elles ne mentionnent pas le mode de financement des incitations, ni le degré de précision exigé dans les résultats et introduisent la possibilité de substituer à l'espace national des portions de territoire plus petites comme unité de calcul.

Ce dernier chapitre est consacré à l'écriture, lors des négociations en 2011, de deux décisions qui amorcent un processus de spécification des règles en matière d'incitation à réduire la déforestation tropicale. Le chapitre 1 a montré que la prise de décision au sein de cette arène est itérative. Nous décrirons ici une de ces itérations en examinant ce que nous proposons d'appeler les troubles de la délégation. Nous verrons d'une part que lors des sessions annuelles de négociation, la délégation incorporée de la parole des participants légitimes – les Etats-Parties – est troublée par des trahisons dans la représentation et d'autre part que la délégation textuelle de l'accord l'est par le flou dans les formulations de la décision. Le chapitre mettra en évidence que ces troubles s'avèrent nécessaires à la production d'une entente certes toujours partielle et provisoire mais indispensable au maintien du processus décisionnel collectif. Toutefois, il montrera aussi que le consensus ainsi possible peut amoindrir la capacité du décideur à

superviser les activités encouragées et mettre en péril sa centralité dans l'organisation de l'action pour le climat.

INFILTRATIONS

Dans le chapitre 1, nous avons qualifié les négociations sur le changement climatique d'interétatiques ou internationales sans poser la question du mode de représentation au sein de ce processus s'appuyant sur le système des Nations Unies et dont les participants sont, par conséquent, les Etats souverains devenus des Parties à la convention-cadre de 1992. Examiner une session annuelle où sont conviés des délégations nationales et des représentants d'organisations non gouvernementales ou internationales, venus des quatre coins du monde, nous permettra d'appréhender le décideur collectif « de l'intérieur », pour prendre l'expression de Marion Fresia dont l'analyse du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés adopte une démarche ethnographique similaire¹. Ainsi, le chapitre décrira le travail de mandataires rassemblés dans un centre de conférence où ils négocient entre eux mais au nom d'autres qu'eux. Cependant, « si l'on affirmait [...] que les autres parlent à travers [eux], sans autre forme de procès, on ferait preuve d'une grande naïveté »². C'est ainsi que Bruno Latour pose le problème de la représentation, qu'elle soit politique ou scientifique. Il propose de considérer que le terme porte-parole désigne une « gamme » qui va du « doute complet » (le représentant ne parle que pour lui et non au nom de ses représentés) à la « confiance totale » (ce sont sans aucun doute les mandants qui s'expriment par la bouche du mandataire)³.

Dans ce chapitre, nous serons donc attentifs aux entités ainsi mises en présence – l'Union Européenne et ses finances publiques, le Brésil et sa souveraineté forestière, la Colombie et ses projets mesurés au LiDAR, Greenpeace et les communautés locales – tout en prêtant l'oreille aux accusations de trahison qui portent sur la délégation incorporée de leur parole. Elles ne sont pas formulées par les représentés mais par les autres délégués qui mettent en doute la fiabilité de la représentation. Nous verrons qu'une des opérations alimentant particulièrement ce flou est l'infiltration d'individus sous les couleurs d'une organisation différente de celle à laquelle *a priori* ils

¹ Marion Fresia, 2012, « La fabrique des normes internationales sur la protection des réfugiés au sein du comité exécutif du HCR », *Critique internationale*, 1, p. 39-60. Le Haut-Commissariat est un autre exemple d'agence ou organisation internationale rattachée au système onusien.

² B. Latour, « Politiques de la nature », *op. cit.*, p. 101.

³ *Ibid.*, p. 108.

appartiennent¹. Tout au long du chapitre la délégation de la parole parcourra alors une pluralité de situations, de celles où elle est indiscutable à celles où la fidélité de la représentation est sujette à des attaques violentes, en passant par des moments, les plus nombreux, où l'ambiguïté est connue, acceptée, voire entretenue. Nous verrons en effet que le doute sur la parole est un ressort de la décision. Il permet de créer ce que John Law et Michel Callon appellent un « espace de négociation » où un accord est possible grâce au degré de liberté qu'acquièrent les délégués par rapport aux représentés, un accord qui maintient l'existence fragile du décideur collectif².

L'infiltration – la présence d'une personne dans les négociations au nom d'une entité qui n'est clairement pas celle pour laquelle elle agit en dehors de cette enceinte – est souvent pratiquée par des experts issus d'organisations internationales, comme ceux de la FAO chargés des aspects métrologiques des processus de préparation. Exhibant une affiliation aux pays qu'ils conseillent plutôt qu'à l'agence intergouvernementale qui les emploie, ils constituent des ressources pour ces délégations, à l'instar des juristes-négociateurs du chapitre 1. La négociation nécessite, en effet, la maîtrise d'un style d'énonciation particulier car le travail d'écriture est au cœur des sessions des négociations³. Dans son ethnographie d'une conférence mondiale consacrée au statut des femmes organisée par les Nations Unies, Annelise Riles insiste sur la production massive de documents nécessaires à l'organisation des débats en vue de faire advenir un consensus sous la forme un texte d'une vingtaine de pages⁴. Parmi les techniques d'écriture utilisées, elle s'arrête sur le recours aux crochets « [] » qui permettent de faire coexister dans les brouillons plusieurs versions de la décision potentiellement contradictoires entre elles⁵. Comme nous l'observerons aussi ici, l'objectif de la gestion des discussions est d'obtenir un texte où toute trace de désaccord est effacée au profit d'une décision consensuelle, œuvre d'un auteur collectif.

¹ Le chapitre 1 a évoqué la participation d'ONG comme Greenpeace à la mise en débat de l'utilisation des forêts tropicales dans le Protocole de Kyoto au début des années 2000. Ici nous décrivons comment cela est possible.

² Michel Callon, John Law, 1989, « On the construction of sociotechnical networks : content and context revisited », *Knowledge and Society : Studies in the Sociology of Science Past and Present*, 8, p. 57-83.

³ Notre sujet ici sera moins l'acte d'écrire que ce à propos de quoi on écrit. Notre conception de la notion d'écriture sera par conséquent relativement faible.

⁴ Annelise Riles, 2000, *The network Inside out*, Ann Arbor, University of Michigan.

⁵ *Ibid.*, p. 70-91.

« ZONES DE FLOU » ET AUTORITE DU DECIDEUR COLLECTIF

Nous verrons toutefois que la fabrication d'un consensus lors d'une session de négociation n'élimine pas les désaccords, d'autant moins qu'il est souvent ambigu et toujours temporaire, étant donné le caractère itératif du processus décisionnel¹. L'idée de préserver sans coercition le couvert forestier tropical jouit d'un large soutien au sein des diverses parties prenantes aux actions de lutte contre le changement climatique. D'autres auteurs ont montré qu'en dehors de ce milieu déjà relativement sélectif réduire les émissions de gaz à effet de serre fait l'objet de conflits violents². La discussion sur les incitations à diminuer la déforestation tropicale est en contraste relativement pacifiée, bien qu'il y ait d'importantes divergences sur comment s'y prendre. Ainsi, sur la question du financement des incitations à réduire le déboisement, par exemple, le dissensus est la norme.

Nous avons vu que la décision de 2010 continue de faire cohabiter des conceptions différentes des règles en matière de REDD+. Le texte est truffé de ce que Yannick Barthe appelle des « zones de flou »³. Il qualifie de cette façon certains passages de la loi de 1991 sur les déchets nucléaires qui suspend la décision concernant leur traitement en encourageant un programme de recherche scientifique. Les zones de flou sont des formulations qui peuvent être interprétées très différemment voir de manière antagoniste. Barthe les dit néanmoins nécessaires pour s'accorder. En restituant l'élaboration de la loi, il montre qu'elles sont le « résultat toujours fragile de compromis entre des exigences et des intérêts contradictoires »⁴. Nous verrons ici que ce genre d'ambiguïtés – l'absence de définition d'un terme nouveau, l'emploi de conditionnels, etc. – est constitutif de la décision internationale négociée par la Conférence des Parties. Anticiper la multitude des interprétations est, par conséquent, un des savoir-faire à maîtriser pour négocier.

Le maintien de ces zones de flou introduit un trouble dans ce que dit la parole collective déléguée au texte et sur la capacité de son auteur à contrôler ce qu'il instaure par cette décision. En décembre 2011, les négociateurs s'attèlent à préciser les règles en matière de déforestation tropicale en abordant, d'une part, la question de la supervision internationale à exercer sur les conduites des administrations nationales vis-à-vis des

¹ Voir le chapitre 1.

² Voir notamment A.M. McCright, R.E. Dunlap, « Anti-reflexivity », art. cit., A.M. McCright, R.E. Dunlap, « The politicization of climate change... », art. cit., et N. Oreskes, E.M. Conway, « Merchants of doubt », *op. cit.*

³ Y. Barthe, « Le pouvoir d'indécision », *op. cit.*, p. 144.

⁴ *Ibid.*, p. 153.

peuples dits autochtones, et d'autre part, la potentielle dimension marchande des efforts rémunérés. Le chapitre 4 a montré que prendre ce genre de décisions signifie attribuer des responsabilités et distribuer la possibilité d'agir¹². Or, nous verrons qu'à travers cette mise en forme de l'action collective, c'est aussi le rôle de la Conférence des Parties dans le système incitatif créé qui est en jeu. Pour les déchets nucléaires français, le « passage par la loi » comme l'appelle Barthe, et que l'on peut considérer comme réussi, permet de restaurer la capacité décisionnelle des instances parlementaires sur une question où « les choix paraissent écrasés sous le poids de nécessités techniques inéluctables »³. Concernant les règles en matière de REDD+, la réussite du passage par la décision internationale signifierait pouvoir invalider des options déjà mises en œuvre et collectivement jugées insatisfaisantes. Ce chapitre montrera qu'une telle capacité est loin d'être jouée d'avance.

Nous l'avons évoqué dans le chapitre 1, l'autorité de la Conférence des Parties est fragile. Faiblement institutionnalisée, elle remet sa légitimité gouvernementale régulièrement à l'épreuve des Etats souverains qui la composent. La bonne gestion de la négociation, qui signifie la bonne organisation de l'écriture collective, est nécessaire pour continuer à faire exister le processus décisionnel onusien et maintenir sa centralité en matière de régulation climatique. Dans son analyse de la rédaction d'un rapport de l'OCDE sur l'emploi, Vincent Gayon suggère que « l'influence » de l'expertise ocdéenne passe par une forme d'intéressement exercé au cours de l'écriture de la part des auteurs issus de l'institution auprès des gouvernements qu'elle cherche à conseiller⁴. Ici aussi l'art de gérer la rédaction cherche à assurer la cohésion du collectif par la prise en compte des intéressés. Seulement, l'adhésion peut se produire autour d'un texte niant toute capacité politique à ce collectif, à la fois auteur et acteur de la future régulation. C'est ce que Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts appellent le « risque de l'insignifiance »⁵. Le chapitre montrera que, lors des négociations en 2011, l'efficacité du processus en tant qu'arène internationale faisant advenir des décisions collectives pour une entreprise commune se joue dans le minutieux choix de certains termes de la décision. Nous verrons qu'une tension s'y fait sentir entre garantir un

¹ Sur le recours à cette démarche pour analyser l'écriture d'une norme, voir Alexandre Mallard, 2000, « L'écriture des normes », *Réseaux*, 18, 102, p. 37-61.

² Voir le chapitre 4.

³ Y. Barthe, « Le pouvoir d'indécision », *op. cit.*, p. 126, 137.

⁴ Vincent Gayon, 2009, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme 'rapport' », *Sociologie du travail*, 51, 3, p. 324-42, p. 326.

⁵ G. Devin, M.-C. Smouts, « Les organisations internationales », *op. cit.*, p. 90.

consensus autour des formulations et tenter de les rendre les plus prescriptives possibles¹.

UNE PERFORMANCE

Nous analyserons le processus de production de deux décisions relatives à REDD+ en prenant appui sur une enquête ethnographique réalisée lors des négociations à Durban en Afrique du Sud en décembre 2011. Ces conditions de possibilité méritent quelques mots. Nous avons assisté à cette session du processus décisionnel au nom du Comité Atomique Européen un consortium d'entreprises dont fait partie Electricité de France (EDF). En effet, ces rendez-vous annuels sont ouverts à des observateurs accrédités, des personnes morales dont l'activité est liée au problème du climat et dont EDF fait partie. Or, il restait au producteur d'électricité des places libres dans son quota de représentants, une opportunité dont nous avons pu profiter par l'intermédiaire d'une doctorante en science de gestion de l'Ecole des Mines. L'anecdote nous apprend deux choses. Elle illustre d'abord ce que nous avons appelé l'infiltration et les trahisons qui en découlent puisque nous n'avons pas porté la parole d'EDF en Afrique du Sud. Elle indique aussi l'existence d'un public composé non seulement d'ONG environnementales mais également de lobbyistes industriels plus discrets ainsi que d'acteurs du monde académique.

Lors de notre enquête nous avons croisé plusieurs doctorants et chercheurs en sciences sociales intéressés par divers aspects des négociations (le lien entre les débats sur REDD+ et la convention sur la biodiversité, la fixation d'objectifs à long terme, l'activité militante en marge des discussions, etc.)². Ces investigations sont possibles par l'accréditation d'universités et d'instituts de recherche en tant qu'organisations non gouvernementales. Cependant, avec ce statut, le chercheur intéressé par la technicité de la négociation et l'écriture des décisions est rapidement frustré. En dépit d'une publicisation maximale affichée en ouverture de la session – avec la présence de média

¹ Pour une discussion sur l'efficacité du multilatéralisme dont les négociations sur le changement climatique et plus largement l'ensemble des interventions dont nous avons parlées dans les pages précédentes, voir Guillaume Devin, 2007, « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », dans Bertrand Badie, Guillaume Devin (dir.), *Le multilatéralisme: nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, p. 147-165.

² L'équipe de doctorants formée autour d'Amy Dahan du centre de recherche Alexandre Koyré de l'EHESS se rend ainsi régulièrement aux sessions de négociation. Voir par exemple Amy Dahan, Michel Armatte, Christophe Buffet, *et al.*, 2012, « Plateforme de Durban : Quelle crédibilité accorder encore au processus des négociations climatiques ? », *Koyré Climate Series*, 4, mars 2012.

et une retransmission sur Internet – la majorité des débats se déroule dans des enceintes où seuls les délégués nationaux sont autorisés à entrer. La frustration était pour notre part d'autant plus grande que les informateurs anticipés, les agents préparateurs du chapitre 3 présents à Durban sous les couleurs de la RDC, ont très vite cessé d'assister à ces négociations, plus occupés à faire valoir leur travail auprès de potentiels financeurs. Enquêter sur la fabrique du consensus nécessitait d'en trouver d'autres et c'est en suivant la manière dont les représentants associatifs le faisaient que nous avons rencontré des négociateurs prêts à parler.

De cette précision méthodologique nous voyons émerger un aspect important de la décision internationale: son degré variable de publicité. La tenue d'une session est au départ une performance publique, avec des acteurs, des metteurs en scène, des costumes et surtout l'audience que sont les observateurs et plus largement les lecteurs ou spectateurs des différents média présents. Très vite toutefois elle s'interrompt. Les discussions entre des individus qui n'incarnent plus très clairement le rôle attribué initialement ont alors lieu derrière le rideau, pour filer la comparaison. Bien qu'elles ne soient pas publiquement mises en scène, elles sont étroitement supervisées par des organisateurs de la négociation. La performance n'est plus théâtrale, sa réussite ne s'évalue plus à l'internationalité qu'elle incarne mais à l'obtention d'un accord. « Le multilatéral devient [...] plurilatéral, voir bilatéral avant de redevenir multilatéral en assemblée plénière », comme l'expliquent Devin et Smouts¹. Tout est mis en œuvre pour qu'en un délai fixé des textes soient écrits en privé et présentés à nouveau devant un public, le plus large possible, comme un accord international. C'est cette dynamique que nous allons restituer ici, de la préparation de la scène à la clôture de la session autour d'un consensus – provisoire, puisque les discussions sont immédiatement ré-ouvertes en vue de la séance suivante –, en passant par ce moment central de publicisation très partielle des débats.

1. Préparer la scène

Le processus décisionnel sur le changement climatique est organisé depuis 1995 en sessions annuelles où se réunit l'assemblée des Parties à la Convention-cadre de 1992. Si ces séances médiatisées constituent le seul moment de prise de décision, les négociateurs se retrouvent à plusieurs reprises durant l'année pour faire avancer les débats. Comme nous le constaterons ultérieurement cela ne signifie pas que tout est

¹ G. Devin, M.-C. Smouts, « Les organisations internationales », *op. cit.*, p. 88.

déjà acté avant que ne commence les deux semaines de discussion¹. Outre ces négociations préalables, toute nouvelle session est précédée d'une mobilisation qui s'adresse à un public intéressé par la question et passe, entre autres, par la publication de documents et l'organisation de conférences ou réunions plus ou moins publiques où les enjeux de la prochaine rencontre sont explicités. Ici nous examinerons la manière dont ils le sont par un des principaux négociateurs sur REDD+ – un délégué français parlant au nom de l'Union Européenne – et par quelques ONG environnementales et de défense des droits des peuples autochtones et des communautés locales.

1.1 Des questions en suspens

Les sessions de décembre sont souvent précédées d'événements visant à faire connaître l'état d'avancement des sujets négociés. En novembre 2011, lors d'une rencontre organisée à Paris par un développeur de projets carbone affilié à une entreprise de télédétection, Cyril Loisel est invité à faire « l'état des négociations sur REDD+ avant la Conférence de Durban »². Le fonctionnaire du ministère français des affaires étrangères et européennes est un des trois négociateurs de l'Union Européenne (UE) sur le sujet. L'UE négocie d'une seule voix par l'intermédiaire de ses « leaders thématiques », les seuls autorisés à prendre la parole au nom de la délégation. Après une année écoulée depuis les négociations de Cancun, durant laquelle il a suivi et participé aux rendez-vous intermédiaires, le délégué français fait part des « attentes pour Durban » devant un public composé de membres de bureaux d'étude comme ONF international, d'organisations non gouvernementales comme le WWF, de l'Agence Française de Développement, de chercheurs en télédétection américains et européens et même quelques représentants gouvernementaux de pays africains comme un des consultants congolais de la Coordination Nationale³. Loisel annonce que deux décisions sont attendues, l'une sur le « mode de financement » de REDD+ et l'autre sur ses « aspects méthodologiques ».

¹ A la différence semble-t-il d'autres arènes de négociations onusiennes comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qu'étudie Frésia et où l'écriture de déclarations – des textes dénués de force juridique – se déroule sur 6 mois en privé, entre des experts du Haut Commissariat, des ambassadeurs nationaux aux Nations Unies et des ONG, avant une séance plénière cérémoniale où tout est déjà décidé. M. Fresia, « La fabrique des normes... », art. cit.

² La journée est organisée par Planet Action, la filière non lucrative d'Astrium (voir le chapitre 4). Atelier méthodologique REDD, hôtel Novotel les Halles, Paris, 26 octobre 2011.

³ Il y a aussi le directeur de la DIAF dont nous avons rapporté les propos sur l'absence d'infrastructures de télécommunication dans le chapitre 3.

Dès l'introduction de l'idée en 2005, réduire le déboisement est abordé comme un problème d'incitation financière. Il s'agit de rendre économiquement intéressant la diminution des émissions liées au phénomène, c'est-à-dire le maintien sur pied des forêts. La décision de Cancun mentionne que les financements alloués seront indexés sur des « résultats » sans préciser la manière dont ils seront établis, ni celle dont les fonds nécessaires seront levés et redistribués. A Durban il ne s'agit pas de décider quel sera le mode de financement, seulement de lister des options possibles qui prendront la forme de principes très généraux. La décision attendue sur les aspects méthodologiques devrait pour sa part comporter des modalités d'application de l'établissement d'un niveau de référence et d'un système de surveillance des forêts ainsi que celles de la mesure, de la notification et de la vérification des émissions liées aux activités forestières, un ensemble de méthodes et procédures qui seront ensuite associées au calcul des résultats à rétribuer¹. Courant 2011, le système incitatif est encore un objectif lointain. Les seules transactions qui ont lieu sont les subventions publiques à la préparation, de rares accords bilatéraux *ad hoc* et l'échange de quelques crédits carbone certifiés par des standards volontaires, toutes exécutées en dehors de la supervision du décideur collectif. Ces activités sont désignées dans la décision de Cancun comme étant des phases préalables à la rémunération des « activités basées sur les résultats »². Ce sont les options de financement de cette phase ultime qui seront discutées à Durban. Cyril Loisel évoque celles qui, selon lui, polarisent le débat : un fonds alimenté par de l'argent public que verseraient – volontairement ou sous contrainte – des gouvernements du Nord dont la redistribution serait gérée de façon centralisée ou un marché du carbone sur le modèle du Mécanisme pour un Développement Propre où des crédits carbone seraient achetés par des entités non gouvernementales³. Le négociateur estime qu'il faudra certainement imaginer une « combinaison de financement public et de marché », la première source subissant en Europe de plein fouet la crise des dettes et la seconde nécessitant des limitations d'émissions contraignantes⁴.

Fin 2011, le délégué français n'est pas le seul à commenter les enjeux de la séance à venir. Greenpeace prépare aussi le terrain par des publications mises en circulation sur Internet. Ce qui intéresse l'ONG environnementale c'est l'articulation entre les options de financement et l'équipement métrologique esquissé dans la décision de 2010. Sans

¹ Nations Unies, « Décision 1/CP.16 : Les accords de Cancun », doc. cit., et voir le chapitre 1.

² *Ibid.*, p. 14.

³ Sur le Mécanisme de Développement Propre, voir les chapitres 1 et 2.

⁴ Intervention de Cyril Loisel à l'atelier méthodologique REDD, hôtel Novotel les Halles, Paris, 26 octobre 2011.

contester l'ébauche issue de la négociation, Greenpeace met en garde contre la « confusion » qui réside dans le texte autour des « approches 'nationales' *versus* 'sous nationales' »¹. En effet, la décision de 2010, tout comme le faisait déjà un premier texte en 2009, mentionne que les pays en développement peuvent établir une contrefactuelle et suivre les forêts – les deux composantes du calcul des réductions d'émissions liées au déboisement – « en tant que mesure provisoire [...] à l'échelle infranationale », c'est-à-dire sur une ou des portion(s) du territoire². De son côté, Cyril Loisel qualifie cette question de « l'échelle d'intervention » de « patate chaude » des négociations³. L'expression « en tant que mesure provisoire », que le texte ne définit pas davantage, résulte selon lui d'un « compromis ». C'est une zone de flou comme celle qu'identifie Barthe dans la loi de 1991 à propos de l'option de stockage des déchets en surface où, par exemple, la « longue durée » est censée différer du « long terme » sans que les deux termes ne soient explicitement distingués⁴.

Greenpeace oppose l'échelle « nationale » à « infranationale » et associe la seconde au marché du carbone. Autoriser des mesures et des calculs de réduction sur des portions partielles du territoire national revient à mettre en œuvre des projets servant à la compensation carbone⁵. A la différence des parlementaires de Barthe, l'ONG ne dénonce pas la dissimulation opérée par le maintien de l'ambiguïté. Elle met plutôt en garde contre une interprétation très probable de la flexibilité qu'elle offre et rappelle que :

REDD has gained momentum in the international climate change negotiations in large part due to broad country support for national-level reductions in deforestation emissions. It is important to remember that sub-national 'avoided deforestation' projects were previously rejected by UNFCCC parties because of the inherent problems of such approaches, including leakage.⁶

Pour Greenpeace la zone de flou ouvre la possibilité de voir se développer un marché de la compensation. Or, l'ONG considère que la forme projet ne convient pas au type d'activités entendues sous la dénomination REDD+, pour preuve le rejet en 2001 de la

¹ Greenpeace, 2011, « REDD: 'National' versus 'sub-national' approaches », Amsterdam, Greenpeace International, juin 2011, p. 1.

² Nations Unies, « Décision 1/CP.16 : Les accords de Cancun », doc. cit., p. 14.

³ Atelier méthodologique REDD, hôtel Novotel les Halles, Paris, 26 octobre 2011.

⁴ Y. Barthe, « Le pouvoir d'indécision », op. cit, p. 148.

⁵ Voir les chapitres 1 et 2

⁶ Greenpeace, « REDD: 'National'... », p. 1.

déforestation évitée comme secteur éligible au Mécanisme pour un Développement Propre en raison du risque de déplacement d'émissions¹.

1.2 Faire entendre la voix des communautés locales, défendre l'autorité du décideur collectif

Parmi les questions laissées en suspens au Mexique outre le mode de financement et l'équipement métrologique, figure le sujet des «garanties » et du système à travers lequel les gouvernements devront montrer qu'ils les ont respectées. Ces garanties comprennent le « respect des connaissances et des droits des peuples autochtones et des membres des communautés locales », la « participation intégrale et effective des parties prenantes concernées [...] aux activités » relatives à la réduction de la déforestation et la compatibilité des mesures « avec la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique »². Nous avons mentionné dans le chapitre 1 que l'exigence de prise en compte des peuples autochtones et des communautés locales fut introduite dans la décision grâce à quelques délégations, dont celles des Philippines, et aux revendications d'ONG comme FERN et les Rainforest Foundations Norway et UK, dont nous avons évoqué les affinités avec l'approche facilitatrice proposée par le socio-économiste Alain Karsenty dans le chapitre 4, ainsi que le travail de soutien à la société civile congolaise dans le chapitre 5. A la veille des négociations en Afrique du Sud, ces porte-parole font entendre la voix de ceux qu'ils défendent. Ils appellent la Conférence des Parties à établir une supervision du respect de ces populations victimes de leurs gouvernements et à exercer pleinement sa capacité décisionnelle internationale.

Greenpeace défend une interprétation forte des exigences que sont les garanties en prônant une version particulièrement normative de la décision attendue à Durban :

In order for REDD to be effective as a global mechanism, it is important that such guidance not only focus on *how* information will be provided, but develop a clear framework on *what kind* of information is provided, and how it is monitored so it is comparable at international level. In other words: an

¹ Sur les fuites voir le chapitre 1. Par ailleurs, Greenpeace ne juge pas équivalent compenser et réduire, en raison de la nécessité de construire des contrefactuelles, une opération propice aux manipulations. On retrouve ici les arguments de Karsenty évoqués dans le chapitre 4.

² Nations Unies, « Decision 1/CP16 : Les accords de Cancun », doc. cit., p.29-30.

international REDD mechanism needs international common standards on safeguards.¹

Pour l'ONG, il ne faut pas seulement prêter attention à la manière dont les informations sur le respect des garanties sont rendues publiques mais uniformiser les critères auxquels les gouvernements devraient se plier. Greenpeace plaide en quelque sorte pour la création d'une commensurabilité sur les façons qu'auront les différents gouvernements de rendre participatives leurs actions ou de tenir compte des communautés locales, ce d'autant plus que « la gouvernance et les capacités sont faibles dans beaucoup de pays REDD »². L'ONG souhaite que le décideur collectif, partiellement composé de représentants de ces pays là, établisse des normes communes et conçoive un moyen pour s'assurer qu'elles sont respectées. Dans le chapitre 5, nous avons décrit comment l'organisation parvient à parler au nom des populations locales et tente d'agir sur le gouvernement congolais. La proposition formulée ci-dessus appelle à instaurer un suivi semblable mais centralisé, systématisé et chargé d'une légitimité internationale dont Greenpeace semble doter le processus décisionnel sur le climat. Une telle institutionnalisation de l'entreprise de morale que mène l'ONG remplacerait sa surveillance nécessairement limitée et la possibilité pour les incriminés de ne répondre que sélectivement³.

En introduisant une liste de garanties à respecter, la décision de 2010 fait des peuples autochtones et des communautés locales des acteurs à prendre en compte. Mais le degré de prise en compte exigé par la Conférence des Parties sera débattu à Durban. Aux côtés de Greenpeace, d'autres ONG militent aussi pour que les règles négociées en matière de REDD+ garantissent le respect de leurs droits. Fin 2010, en prévision de la session de Cancun, les Amis de la Terre, par exemple, mettaient en circulation un rapport intitulé « REDD : the realities in black and white », présenté lors de la session au Mexique dans le cadre d'un *side event* co-organisé par FERN et les Rainforest Foundations⁴. Il expose une dizaine d'études de cas de projets, programmes, initiatives dites REDD+ au Mexique, en Indonésie ou encore au Costa Rica, systématiquement présentés comme une lutte entre des gouvernements, ou des entreprises, et des « peuples autochtones ou autres communautés dépendant des forêts [qui] peinent à se

¹ Greenpeace, 2011, « REDD: A Common Approach to Safeguards », Amsterdam, Greenpeace Internationale, novembre 2011, p. 1.

² *Ibid.*

³ Voir l'entreprise de morale dans le chapitre 5.

⁴ Friends of the Earth, FERN, Rainforest Foundation UK, *et al.*, 2010, « A red light for REDD: UNFCCC decision on REDD poised to undermine rights and increase conflict in forested areas », press release, Cancun, 3 décembre 2010, et Friends of the Earth International, 2010, *redd : the realities in black and white*, novembre 2010.

faire entendre »¹. Le document décrit les seconds comme des victimes des premiers et appelle le décideur collectif à garantir que les futures règles en matière de REDD+ les protégeront.

Le rapport des Amis de la Terre publié juste avant la finalisation de la décision de Cancun nous intéresse pour une seconde raison. L'ONG y effectue un découpage de la réalité entre les « halls des négociations » et ce qui se déroule dans « le vrai monde »². Le document et le *side event* qui y est consacré entendent amener le second devant le premier. L'effet recherché est double. L'ONG cherche à montrer que « des projets REDD de 'préparation' surgissent un peu partout de part le monde, même si le cadrage de REDD et sa nature exacte doivent encore être débattus », que ces activités ont des conséquences négatives « sur le terrain » et qu'elles risquent d'influencer les futures décisions prises par les négociateurs³. Les Amis de la Terre disent craindre que les expériences d'ores et déjà en cours ne contraignent les règles négociées, tout en rappelant que le rapport d'influence, du terrain sur le texte, peut être inversé :

Governments have a fleeting opportunity to examine the potential impacts of what they are about to agree to in advance, with a view to building truly effective and equitable alternative mechanisms that can actually stop deforestation, unlike the REDD proposals currently being put forward.⁴

Les « batailles sur les nuances linguistiques » au sein des négociations ont la capacité d'aller à l'encontre de ce qui a été pour le moment initié et qui ne satisfait pas l'ONG⁵. Aborder les projets en cours comme producteurs d'informations sur ce qui est souhaitable conduit à condamner l'option du marché de projets et à proposer des « investissements dans des programmes et des infrastructures nationales qui soutiendront directement des formes de conservation forestière basées sur [le respect] des droits [des populations concernées]. »⁶ L'ONG suggère de prendre ce qui a lieu dans le « vrai monde » comme source d'enseignement pour la décision. Elle fait de cette prolifération d'interventions générée mais non contrôlée par le processus décisionnel une expérimentation d'où un résultat, négatif selon elle, peut être tiré⁷.

¹ *Ibid.* p. 16 A propos du Mexique, il s'agit du programme de reforestation dont parle A.S. Mathews, « State Making... », art. cit.

² Friends of the Earth International, « redd : the realities... », doc. cit., p. 5.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁵ *Ibid.*, p. 16.

⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁷ Pour une discussion sur la question de l'irréversibilité comme argument, voir le chapitre 1.

Les Amis de la Terre expriment leur inquiétude devant la multitude d'investissements de forme autour des activités relatives à REDD+ qui pourraient devenir des arguments d'autorité pour avaliser certaines options et réduire l'éventail des possibles. Dans son compte rendu qui fait suite à la session de Cancun, Kate Dooley, la responsable de la campagne forêts et climat de FERN, formule la même crainte¹. Pour l'ONG, en l'absence d'une décision de la part des « UN climate talks » sur la « question centrale du financement », ces interventions en dehors de la supervision de la Conférence des Parties sont de fait légitimées. Or,

These multi-lateral processes operate on a clear assumption that REDD action will be financed through carbon trading. This is evidenced by the World Bank opening talks on signing of 'Emissions Reduction Purchase Agreements' – the technical term for carbon offsets.²

L'ONG fait ici allusion au démarrage en mai 2011 du fond carbone du FCPF évoqué dans le chapitre 4³. Comme la décision de Cancun laisse ouvert les possibles, elle encourage celui déployé dans plusieurs pays par la Banque Mondiale et ses partenaires. Pire encore, ces « activités pilote » sont stimulées par l'accord car il contribue à faire exister un peu plus REDD+. Les décisions de la Conférence des Parties sont donc le mal et le remède. Celle prise au Mexique, en tant que première formalisation consensuelle des règles en matière de déforestation tropicale, encourage des interventions qui s'avèrent mettre en œuvre une vision marchande des règles en matière de REDD+. La réponse à ce phénomène réside néanmoins dans la prochaine session où une « décision explicite » sur le financement et les garanties pourra construire un système plus juste pour les « peuples autochtones » dont l'ONG dit traduire les « préoccupations ».

On peut décrire les mises en gardes des ONG comme un encouragement à la faculté décisionnelle de la Conférence des Parties dont les actions sont capables de contrer l'influence des processus de préparation ou des projets volontaires REDD+ sur les règles internationales en cours de définition. Mais, tout en jugeant le décideur collectif apte à agir de la sorte, autrement dit à faire valoir son autorité, elles laissent entrevoir qu'une telle démonstration de force n'est pas certaine et qu'il est aussi possible que les négociateurs se contentent de valider ces activités déjà partiellement réalisées. Si ces

¹ Kate Dooley, 2011, « Forest watch special report – UNFCCC climate talks, Cancun, December 2010 », EU Forest Watch, FERN, janvier 2011.

² *Ibid.*, p. 2.

³ Bank Information Center, Friends of the Earth, FERN, 2011, « World Bank launches new forest carbon fund amidst secrecy and concerns for the safety of forest peoples, communiqué de presse », press release, 31 mai 2011.

FERN, Greenpeace et les Amis de la Terre envisagent l'éventualité que la Conférence des Parties ne décide pas contre ce qui serait présenté comme irréversible car opérationnel, elles ne doutent pas que sa décision, dans le cas où elle réversibiliserait la situation, sera suivie et fera autorité. Elles attribuent au passage par la décision internationale une efficacité et considèrent donc que beaucoup se jouera durant ces quelques jours de débats prévus en Afrique du Sud.

La prise de décision internationale sur le changement climatique est une succession de rendez-vous annuels, séparés de quelques rencontres dénuées de capacité décisionnelle où la négociation est préparée. Le programme de travail de la rencontre de décembre 2011 est défini par les questions laissées en suspens à la session précédente. En ce qui concerne REDD+, deux sujets seront abordés : les options de financement et les aspects méthodologiques parmi lesquels la manière dont le décideur collectif compte s'assurer que les gouvernements respectent la prise en compte des droits des peuples autochtones. La session de Durban est censée spécifier les zones de flou maintenues dans la décision de 2010, une tâche que certaines ONG annoncent compliquée étant donné le nombre d'initiatives se réclamant de REDD+ déjà mises en œuvre en dehors de la supervision du processus décisionnel. Elles appellent alors la Conférence des Parties à exercer sa capacité à invalider des activités – comme elle le fit au début des années 2000 avec les projets de conservation forestière initiés dans le cadre des activités exécutées conjointement – en raison de leurs conséquences jugées néfastes sur les populations vivant dans et par les forêts.

2. De la démonstration de l'internationalité au brouillage des rôles

Pour préciser les règles lâches établies à Cancun, la voix des gouvernements signataires de la Convention-cadre est déléguée à quelques milliers d'individus. Badges, drapeaux, énonciation des déclarations, ici nous allons analyser comment ces mécanismes de délégation assurent à l'ouverture de la session l'internationalité de l'assemblée physiquement réunie pour une courte durée, en vue de prendre des décisions au nom de la Conférence des Parties. L'objectif de cette performance internationale est de fabriquer un consensus dont l'obtention et l'appréciation est une opération délicate. C'est grâce à une distribution du travail que l'écriture d'un texte consensuel par 1500 représentants de près de 200 Etats est rendue matériellement possible. Nous verrons

que cette répartition des tâches s'accompagne d'un autre processus : la restriction de l'accès aux débats. La publicité maximale des premiers jours laisse place à un secret relatif où l'infiltration joue un rôle essentiel et où les accusations de trahison se font de plus en plus entendre. C'est ainsi que les vraies négociations commencent sur, pour ce qui concerne REDD+, les garanties que les gouvernements des pays en développement font participer les peuples autochtones et communautés locales aux actions concernant les forêts et le mode de financement – source des fonds et principe d'allocation – des incitations à réduire le déboisement.

2.1 Assurer l'internationalité

2.2.1 PLENIERES MEDIATIQUES, BADGES COLORES ET DRAPEAUX

Lundi 28 novembre 2011, en plein centre de Durban, une foule de personnes se presse aux abords de l'immense centre de conférence de la ville¹. Après avoir montré son badge à un contrôle de sûreté digne d'un aéroport, les participants à la 17^{ième} session des négociations sur le climat peuvent gagner l'enceinte des débats. Cyril Loisel de la délégation française est là, de même que la trentaine de personnes envoyées par Greenpeace ou encore Kate Dooley venue au nom de FERN. Dans la ville balnéaire d'Afrique du Sud, les nombreux hôtels affichent complets pour les deux semaines à venir, occupés par les représentants des délégations du monde entier et de très nombreux observateurs. La session totalise plus de 12 400 participants – 5400 délégués nationaux, 5800 membres d'agences onusiennes, d'organisations internationales et d'ONG et enfin 1200 journalistes².

La journée débute par la première réunion de la Conférence des Parties précédée d'une cérémonie de bienvenue à laquelle assistent les délégations nationales, ordonnées selon l'alphabet chacune derrière son «drapeau», la pancarte qui indique le nom du pays. Certains représentants se munissent de la paire d'écouteurs mise à disposition. La salle est équipée de cabines où le personnel onusien traduit les prises de parole dans les 6 langues reconnues par les Nations Unies. L'allocution de Jacob Zuma, le Président de la République Sud Africaine, puis celles de ses deux invités, le Président du Tchad et le Vice-Président de l'Angola, sont suivies d'un discours de Christiana Figueres, Secrétaire Exécutif de la Convention-cadre. Elle enjoint les Parties à tout mettre en œuvre pour poursuivre les tâches initiées à Cancun et fait allusion au sujet délicat de la session :

¹ Notes de terrain, Durban, 28 novembre 2011.

² International Institute for Sustainable Development, 2011, « Summary of the Durban climate change conference 28 novembre -11 décembre 2011 », *Earth Negotiation Bulletin*, volume 12, No. 534.

l'éventualité d'un futur accord international où toutes les parties s'engageraient à réduire leurs émissions¹. Diplomate costaricaine qui participa à la négociation du Protocole de Kyoto et fut amenée à siéger au comité exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, Christiana Figueres est à la tête du Secrétariat permanent depuis 2010². Qualifié parfois de « glue organisationnelle » ou de « mémoire » des négociations, le Secrétariat a une fonction logistique et administrative³. Respect de tous les gouvernements, même les plus réfractaires au projet commun de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et entretien de l'esprit de la Convention, telles sont les deux tâches à assurer. Tout comme le « personnel dénationalisé » de la Banque Mondiale chargé de veiller à l'équilibre économique mondial, que décrit Amy Staples dans son histoire des premières années de l'organisation internationale, le Secrétariat a une obligation de neutralité qu'il met au profit d'un autre objectif global, la lutte collective contre le changement climatique⁴. A la différence cependant des experts de la banque de développement ou de ceux du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés étudiés par Fresia, par exemple, il ne cherche pas à s'autonomiser des Etats membres⁵. Son activité ne consiste pas à défendre des conceptions de l'action pour le climat mais plutôt à organiser la négociation entre Parties pour qu'elles définissent collectivement celles qu'elles veulent mettre en œuvre.

Outre la gestion des sessions – via la production et la distribution de centaines de documents, supports indispensables aux discussions – le Secrétariat conseille le Président de session sur la meilleure façon de conduire les négociations. Ce dernier, qui dirige l'assemblée des délégués le temps de la rencontre, est aux prises avec les mêmes difficultés que celles du secrétariat. Tout en garantissant le respect des droits de toutes les Parties en négociation, notamment celui de ne pas être d'accord, le Président est tenu d'œuvrer pour produire des décisions consensuelles qui renforcent l'action collective pour répondre au problème du climat⁶. A sa 17^{ième} session, le Président de la Conférence des Parties est la ministre Sud Africaine des relations internationales et de la coopération, car il est de coutume que la Présidence revienne au pays hôte.

¹ Le sujet est évoqué depuis 2007, voir chapitre 1.

² Sur Christiana Figueres, voir sa courte biographie sur le site de la Convention-cadre : https://unfccc.int/secretariat/executive_secretary/items/1200.php, page consultée le 13 juin 2014.

³ J. Depledge, « A special relationship », art. cit., p. 57, et F. Yamin, J. Depledge, « The International Climate Change Regime », *op. cit.*, p. 504-506.

⁴ Amy Staples, « Seeing Diplomacy through Banker's Eyes : The World Bank, the Anglo-Iranian Oil Crisis, and the Aswan High Dam », *Diplomatic History*, 26, p. 397-418, p. 400.

⁵ M. Fresia, « La fabrique des normes... », art. cit. Nous avons déjà abordé ce point dans le chapitre 1.

⁶ F. Yamin, J. Depledge, « The International Climate Change Regime », *op. cit.*, p. 413-414.

Dénationalisée, la ministre s'engage à ne plus représenter son pays et se met à la disposition de l'ensemble des Parties qui acceptent d'être dirigées par elle. Devant un parterre de représentants de 195 Etats plus l'Union Européenne, une nouvelle session est ainsi ouverte.

La plénière se clôture sur une série de déclarations publiques qui mettent en scène l'internationalité de la rencontre¹. L'Argentine intervient en premier. La délégation demande la parole par le geste rituel qui consiste à lever à la verticale la pancarte où est inscrit « Argentina ». La Présidente lui donne l'autorisation de parler : « Argentine, vous avez la parole ». A travers la bouche du représentant c'est la position de l'Etat argentin qui est exprimée mais également celle de plusieurs dizaines de pays dans la mesure où cette année l'Argentine parle au nom du « G77 et la Chine », cette coalition qui comprend plus d'une centaine de pays en développement². Les interventions se succèdent, toutes très cérémoniales. Au nom de leur gouvernement, les délégués se félicitent d'être là. L'événement commenté par les média est même retransmis en direct sur Internet³. Une fois les différents rites réalisés – cérémonie d'ouverture, élection du président et déclarations – la séance plénière sert à amorcer l'organisation des deux semaines à venir. La Conférence des Parties délègue la rédaction de la plupart des projets de décision à des organes subsidiaires. Certains sont permanents, comme celui de « conseil scientifique et technologique » (Subsidiary Body Scientific and Technological Advice, SBSTA)⁴, tandis que d'autres sont temporaires, créés pour des besoins précis.

A Durban, REDD+ est négocié au sein de deux organes subsidiaires, celui *ad hoc* consacré à l'action concertée à long terme (*ad hoc* Working Group on Long-term Cooperative Action, AWLCA) pour les options de financement et le SBSTA pour les aspects méthodologiques⁵. Ces derniers sont des sujets jugés plus « techniques » selon

¹ Cérémonie d'ouverture, Durban, 28 novembre 2011.

² Pour quelques mots sur le Groupe 77, voir le chapitre 1.

³ Nous pensons évidemment à la presse mais surtout au *think tank* canadien, International Institute for Sustainable Development (IISD), qui propose ainsi un résumé quotidien de l'avancée des négociations : Earth Negotiation Bulletin. Largement lus par les délégués, les documents sont mis en ligne sur Internet et distribués dans le centre de conférence. Ceux des négociations de Durban sont accessibles au lien suivant : <http://www.iisd.ca/climate/cop17/>, page consultée le 13 juin 2014.

⁴ Il en existe un autre qui ne nous intéresse pas ici, le Subsidiary Body for Implementation, qui s'occupe surtout de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto.

⁵ Voir le chapitre 1.

un négociateur de la Commission Européenne¹. « En général on considère le LCA comme plus politique », explique le fonctionnaire européen. S'il reconnaît que ce qui est discuté au SBSTA – la mesure du carbone et le respect des garanties concernant les droits des peuples autochtones – l'est aussi, « il y a quand même une sorte de gradation, une 'issue' vient au SBSTA quand elle est suffisamment refroidie ». Les sujets débattus au sein du groupe de travail sur l'action concertée à long-terme concernent de potentiels engagements de limitation d'émissions et touchent à la dimension financière de la question. En effet, l'AWLCA fut créé en 2007 dans l'objectif de produire en 2009 un nouvel accord international englobant plus de pays que ceux du Protocole de Kyoto. Mais nous avons vu qu'à Copenhague, les négociateurs n'ont pas réussi à écrire de texte et l'existence du canal de négociation a été reconduite pour un an, puis de nouveau à Cancun². Sous l'AWLCA, les délégués doivent s'accorder autour de l'attribution de responsabilités en négociant qui doit réduire et qui doit payer. Les sujets sont hautement conflictuels et c'est en cela que l'arène est qualifiée de « plus politique » par le négociateur et ses pairs.

A chaque session, le travail de ces deux groupes de discussion – le SBSTA et l'AWLCA – débute aussi par une séance plénière publique³. Chaque organe est présidé par un facilitateur, jouant pour cette assemblée un rôle analogue au Président pour l'ensemble du processus. A la fin des deux semaines – une seule pour le SBSTA – il devra soumettre ses textes à la Conférence des Parties seule capable d'en faire des décisions. Les deux groupes ont déjà tenu plusieurs rencontres intermédiaires courant 2011 et leurs négociateurs abordent la session de Durban comme la dernière étape d'un processus amorcé mais encore très ouvert.

2.2.2 LA DELICATE APPRECIATION DU CONSENSUS

Le début de la session est un moment particulièrement médiatisé. Il en est de même de sa clôture où, au cours d'une autre séance plénière, les Parties valident les décisions issues des deux semaines de négociations. Alors que, lors des premières réunions, les

¹ Entretien avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 3 décembre 2011.

² En 2005, la Conférence des Parties avait créé un autre de ces organes consacrés à une réflexion sur l'avenir du Protocole de Kyoto au delà de 2012, date de fin de la première période d'engagement du traité, la seule négociée jusque là. Lui aussi devait rendre un résultat à Copenhague, en vain, et fut reconduit.

³ SBSTA open meeting, Durban, 28 novembre 2011, et AWLCA open meeting, Durban, 29 novembre 2011.

gouvernements expriment des positions parfois divergentes, la clôture se fait autour de textes consensuels. L'organisation des négociations par le Président soutenu par le secrétariat vise à en faire une cérémonie sans surprise. Ce ne fut toutefois pas le cas à Cancun où, par l'intermédiaire de ses délégués et de son Président, l'Etat plurinational de Bolivie refusa de s'aligner derrière les décisions finales. Restituer l'épisode nous permettra de montrer la délicate appréciation de ce qu'est un consensus et le caractère controversé du financement des incitations à réduire le déboisement tropical.

En décembre 2010, lors de la plénière de clôture, la Bolivie ne voulut pas reconnaître la validité du texte en passe de devenir les Accords de Cancun. En préparation de cette dernière réunion publique, la ministre mexicaine des affaires étrangères présidant la session mit pourtant en place un processus élaboré de consultations et de relecture des brouillons durant lesquelles la délégation bolivienne contesta sans relâche les textes ¹. La Ministre décida de les amener à la plénière finale où l'ambassadeur bolivien aux Nations Unis prit la parole à plusieurs reprises afin d'exprimer ses réserves. La Présidente invita les Parties à accepter le texte malgré tout tandis que le porte-parole bolivien continua à objecter. Les Etats Unis, qui demandèrent la parole, suggérèrent à la Présidente d'opter pour une procédure de validation « plus proche de l'accord général que du consensus » ². Au cours des consultations préparant la plénière, face à la résistance déjà opposée par la Bolivie, d'autres délégués avaient émis l'idée que décider par consensus ne donne pas le droit de veto à un pays ³. Suite à l'intervention américaine, la ministre mexicaine annonça l'adoption des textes. Sa parole transforma les brouillons en décisions de la Conférence des Parties.

L'événement de Cancun met en évidence l'important rôle du Président de session : c'est à lui d'apprécier s'il y a consensus, dans la mesure où il n'en existe pas de définition formelle ⁴. En 2010, la ministre mexicaine considéra nécessaire d'exclure un pays pour obtenir une décision collective. Elle ne prit pas la peine de composer avec le refus de la Bolivie. Devant les média, elle expliqua son acte en différenciant le consensus de l'unanimité et sa direction des négociations fut largement saluée. Tenue de respecter la souveraineté de tous les Etats, la Présidente jugea que l'absence de

¹ A. Dahan, C. Buffet, A. Viard-Crétat, « Le compromis de Cancun », *op. cit.*, p. 6-7. Pour le déroulement des événements qui suivent nous nous référerons à la description heure après heure de la journée finale sur le site Internet du journal britannique the Guardian. The Guardian, 2010, « Cancun climate change summit: The final day as it happened », 10 décembre 2010.

² *Ibid.*

³ Andrew Light, 2010, « The Cancun Compromise. Masterful Diplomacy Ends with Agreements », Center for american progress, 13 décembre 2010.

⁴ Voir chapitre 1.

coopération manifestée par la délégation bolivienne justifiait de ne pas tenir compte, cette fois-ci, de la volonté d'une des Parties. Par ailleurs, la session organisée au Mexique était particulièrement observée, étant donné ce que de nombreux commentateurs ont appelé l'échec de Copenhague¹. Alors que l'absence d'une entente à l'issue des négociations danoises faisait prédire la fin du processus onusien qui venait de montrer son incapacité à stimuler une action collective pour le climat, les décisions de 2010 venaient relancer le processus décisionnel.

Bien que les traces du désaccord bolivien n'apparaissent pas dans les Accords de Cancun, le pays mit à profit la médiatisation de la session pour faire entendre sa voix. Le refus lors de la plénière fut précédé d'une conférence de presse d'Evo Morales, le Président bolivien, racontée avec humour par le journal britannique *the Guardian* de la manière suivante :

Of all the ministers and politicians parading the world stage in Cancún last week, President Evo Morales of Bolivia knows best the impact of a theatrical entrance. His entourage includes 15 colourfully dressed, bowler-hatted indigenous Aymara, an admiral in gold braid, teams of advisers and white-coated bodyguards, Mayan priests and ambassadors. When the mop-haired, chubby-faced poster boy of Latin American socialist politics speaks, they stand around him, filling the stage with the physical embodiment of what is now called the "plurinational" state of Bolivia.²

Durant cette véritable mise en scène, Evo Morales parla au nom de « mother Earth » dans un brûlot contre les marchés carbone et la « conversion de la nature en commodités », un processus que, selon lui, le texte en cours de négociation tendrait à encourager³. Le Président bolivien tenta de montrer le désaccord de son pays avec ce qui s'apprêtait à être décidé. La théâtrale conférence de presse, les interventions énergiques du délégué bolivien lors de la plénière et les quelques articles qui suivent l'événement, l'ensemble de ces prises de paroles s'apparente à une tentative de démonstration au sens que lui attribue Andrew Barry⁴. Tout semble indiquer que l'auteur en est l'Etat Plurinational de Bolivie, que sa délégation au Mexique visait à incarner physiquement. A l'instar de la protestation contre la construction d'une route

¹ Voir le chapitre 1

² John Vidal, 2010, « Bolivia's defiant leader sets radical tone at Cancun climate talks », *The Guardian*, 11 décembre 2010.

³ *Ibid.*

⁴ A. Barry, « Political machines », *op. cit.*, p. 175-196, et Michel Callon, 2003, « Notes de Lecture. Andrew Barry, 'Political machine. Governing a technological society', The Athlone Press, 2001 », *Cosmopolitiques*, février 2003, p. 207-222.

décrite par Barry, la Bolivie fit jouer aux media un rôle important dans son action. Ils devaient contribuer à créer l'audience de la démonstration, une audience plus large que les seuls délégués négociant le texte. L'effet immédiat escompté, à savoir la reconnaissance d'une absence de consensus autour des Accords de Cancun, ne se réalisa pas. Mais la protestation resta inscrite dans les comptes-rendus consacrés aux négociations. Alors que les mises en scène d'Evo Morales ont pu susciter l'ironie, les arguments avancés ultérieurement dans la presse par l'ambassadeur du pays aux Nations Unies sont pris au sérieux¹. Il dénonce l'affaiblissement progressif du caractère contraignant des décisions prises par les pays développés, rappelle que des pays, dont le sien, sont plus vulnérables que d'autres et présente des données du GIEC plaidant pour des actions bien plus ambitieuses.

Dans la liste des raisons ayant motivé le refus, le porte-parole bolivien évoque la possibilité d'un nouveau marché carbone à travers les règles en matière de REDD+, puisque le texte de 2010 laisse de côté, et donc ouverte, la question du mode de financement². Durant les deux semaines de la session mexicaine, la délégation bolivienne fit savoir qu'elle s'opposait à ce que la réduction du déboisement serve la compensation carbone, et fut pour cela soutenue par des ONG comme FERN et les Amis de la Terre. Parler de Terre-Mère fait des forêts tropicales une entité qui ne peut être traitée comme un simple moyen en rendant impensable le travail de détachement requis par la passivation d'un bien³. A l'instar des Bretons face à la marée noire de Marion Fourcade, les délégués boliviens manifestent un « refus à avancer dans l'entreprise de désintrication », pour prendre l'expression de Michel Callon mobilisée précédemment en évoquant les critiques faites au marché du carbone⁴. Suite à la session de Copenhague où ces négociateurs et d'autres exprimaient déjà les mêmes réticences, la Bolivie hébergea la conférence des peuples contre le changement climatique qui aboutit à la Déclaration Universelle des droits de la Terre-Mère. A travers ce texte largement mis en circulation sur Internet, d'autres délégations que celles des Etats souverains représentés dans le système onusien s'expriment. Ce sont des ONG de taille variable, basées au Nord comme au Sud et engagées dans des luttes

¹ C'est à nouveau le journal the Guardian qui offre une tribune à Pablo Solon l'Ambassadeur du pays aux Nations Unies, Pablo Solon, 2010, « Why Bolivia stood alone in opposing the Cancun climate agreement », *The Guardian*, 21 décembre 2010.

² *Ibid.*

³ Sur ce point voir le chapitre 1 ainsi que l'analyse de la déclaration universelle des droits de la Terre-mère par Emilie Hache dans E. Hache, « Ecologie politique », *op. cit.*

⁴ Marion Fourcade, 2011, « Cents and sensibility : economic valuation and the nature of 'nature' », *American journal of sociology*, 116, 6, p. 1721-1777, et M. Callon, « Qu'est ce qu'un agencement marchand ? », *op. cit.*, p. 384.

environnementales et de défense des droits des populations autochtones¹. Commentée par Emilie Hache comme l'exemple d'un « courant écosocialiste qui cherche à articuler la critique du capitalisme et la crise écologique », la déclaration pose par exemple le problème de la « dette climatique »². Le principe de responsabilité commune mais différenciée inscrit dans la Convention-cadre de 1992 deviendrait ainsi une obligation juridico-morale indiscutable pour les pays développés de limiter leurs émissions et de supporter les coûts engendrés par les dommages du changement climatique qu'ils ont provoqué. Si la philosophe y voit un « refus explicite de prendre les démocraties occidentales pour modèle », un certain nombre de passages du texte, qui, certes, s'oppose à la construction de nouveaux marchés du carbone, indiquent au contraire la solidité de notions modernisatrices telles que celle de « développement »³.

A la veille de nouvelles décisions en Afrique du Sud, la performance de la Bolivie à Cancun est une histoire vivace, en particulier chez les délégués négociant REDD+. En réaction, le Mexique et la Papouasie Nouvelle Guinée proposent à Durban un amendement de la Convention-cadre qui permettrait la prise de certaines décisions à une majorité de $\frac{3}{4}$ des Parties. La possibilité est déjà incluse dans le règlement intérieur élaboré en 1995 qui ne fut jamais formellement accepté par le décideur collectif⁴. Engager un débat sur le sujet résulte en partie de la performance bolivienne et du constat que les Parties ne s'accordent souvent que sur le plus petit dénominateur commun. Durant la session, plusieurs réunions sont consacrées à l'amendement proposé, auxquelles assistent surtout les juristes des délégations. Ils s'entendent finalement pour inscrire le sujet à l'agenda de prochaine rencontre en 2012 afin de poursuivre la réflexion⁵. La démonstration bolivienne interroge donc le mode de prise de décision à mettre en œuvre dans ce genre d'arène et ce que signifie un consensus. Des négociateurs de REDD+ se demandent ce qui se serait passé si le pays réfractaire

¹ Parmi les signataires nous retrouvons diverses antennes des Amis de la Terre, une association pygmée de la RDC, ou encore l'organisation où travaille Larry Lohmann du chapitre 2. Ni Greenpeace, ni la Rainforest Foundation Norway, ni FERN ou Global Witness n'y figurent. Voir : <http://pwccc.wordpress.com/partners/>, page consultée le 13 juin 2014.

² E. Hache, « Ecologie politique », *op. cit.*, p. 32, 98.

³ La déclaration reconduit la démarcation développée et en développement et parle par exemple de « perte d'opportunités de développement », *ibid.*, p. 99.

⁴ Voir le chapitre 1.

⁵ Durant les négociations, l'Arabie saoudite et le Venezuela se sont farouchement opposés à la possibilité d'instaurer un vote, voir IISD, « Summary of the Durban... », art. cit.

avait été les Etats Unis, par exemple. A Durban, ceux-là veulent s'assurer que les délégués de la Bolivie participeront à l'écriture collective des décisions¹.

2.2 Observer à travers des portes closes

2.2.1 L'ORGANISATION PYRAMIDALE DE L'ECRITURE COLLECTIVE

Etant donné la multiplication progressive des problèmes associés au changement climatique depuis la création du processus décisionnel au début des années 1990, la négociation est fortement distribuée durant les sessions. A Durban, il y a une cinquantaine d'items dont la négociation est distribuée à des groupes de travail différents. Ces organes vont à leur tour allouer les sujets à des sous-groupes, appelés « groupes de contact », « groupes informels » ou « informels », dont la fréquentation varie d'une vingtaine de délégués à parfois plus d'une centaine en fonction de l'intérêt suscité par le thème². On discute de transfert de technologie, de la prolongation du Protocole de Kyoto, de la façon dont l'adaptation aux changements climatiques sera financée, de nouveaux mécanismes financiers qui pourraient voir le jour sous la convention-cadre, etc.

Les discussions relatives à REDD+ se scindent en deux items et deux groupes informels, les aspects méthodologiques et les options de financement, supervisés respectivement par la SBSTA et l'AWLCA³. Les facilitateurs de tous les groupes de contact ainsi établis rapportent périodiquement leur travail à ceux des Organes subsidiaires, qui à leur tour informent la Présidente de session. L'organisation pyramidale de l'écriture des décisions ressemble à celle utilisée par le GIEC pour ses rapports. Ces derniers se présentent sous la forme de trois volumes, chacun pris en charge par un groupe de travail au sein duquel des chapitres sont délimités et attribués à des sous-groupes d'auteurs. En montrant comment, à la différence des trois premiers rapports du GIEC, le quatrième ne s'avance pas sur la contribution de la calotte glaciaire de l'Antarctique Ouest à l'augmentation du niveau de la mer, Jessica O'Reilly, Naomi Oreskes et Michael Oppenheimer rendent visibles ces procédures qui organisent l'écriture et montrent que, si elles permettent la production d'une expertise consensuelle, elles peuvent aussi, en fonction de la définition et la répartition des sujets, faire que certains

¹ Entretien avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 3 décembre 2011.

² Cette distribution du travail est décrite dans F. Yamin, J. Depledge, « The International Climate Change Regime », *op. cit.*, p. 449-457.

³ Notes de terrain, Durban, 29 novembre 2011.

problèmes deviennent difficilement abordables¹. A Durban, les forêts tropicales sont examinées dans les deux informels consacrés à REDD+ dont les séances sont planifiées de manière à ce que les mêmes négociateurs puissent y assister. Elles se déroulent toutefois en parallèle des rencontres sur le traitement des forêts dans les comptabilités nationales que doivent tenir les pays industrialisés signataires du Protocole de Kyoto². La distribution de l'écriture fait que les deux sujets – les méthodes de calcul pour la déforestation tropicale et les forêts de Kyoto – sont gérés indépendamment l'un de l'autre. Au cours de la session, Ian Fry, le juriste-négociateur qui parle au nom de Tuvalu rencontré au chapitre 1, tentera, en vain, de lier les deux processus en invitant des délégués négociant REDD+ à faire valoir les faibles exigences associées à la mesure du carbone des forêts des pays développés dans la décision écrite au sein du groupe auquel il assiste³.

En l'absence de connexions formelles entre les sous-groupes, les liens entre les processus de négociation se font par les délégations qui envoient leurs membres dans plusieurs d'entre eux. Certaines utilisent ainsi ce qui est négocié dans l'un pour appuyer leurs revendications dans un autre⁴. Le nombre de négociateurs d'une délégation et leur spécialisation sur les sujets débattus font alors partie de l'équipement nécessaire pour pouvoir activement participer à la prise de décision collective. A propos de la fixation de prix et l'exécution de transactions marchandes, Fabian Muniesa et Michel Callon parlent de « capacités de calcul des agences [...] liées à leur équipement » pour évoquer les modèles financiers ou les *focus groups* nécessaires aux facultés calculatoires d'un trader ou d'un marketer qui font la puissance d'un acteur dans les interactions marchandes⁵. Le nombre d'individus d'une délégation est l'un des équipements nécessaires pour négocier aux côtés, nous le verrons plus loin, d'un certain savoir-faire discursif. Une délégation sera plus puissante dans la mesure où elle saura se faire entendre dans les formes sur le plus grand nombre de sujets. Si celle des Etats Unis compte près d'une centaine d'individus qui peuvent se répartir dans les dizaines de groupes informels, tout comme l'Union Européenne, ce n'est pas le cas d'un certain nombre de pays en développement.

¹ Jessica O'Reilly, Naomi Oreskes, Michael Oppenheimer, 2012, « The rapid disintegration of projections: the west Antarctic ice sheet and the Intergovernmental Panel on Climate Change », *Social Studies of Science*, 42, 5, p. 709-731.

² Voir le chapitre 1 pour quelques mots sur ce sujet déjà délicat dans les années 1990.

³ Discussion avec le responsable de la campagne forêt de Greenpeace France, Durban, 2 décembre 2011.

⁴ Discussion avec un consultant embauché pour aider le groupe Afrique à négocier, Durban, 9 décembre 2011.

⁵ M. Callon, F. Muniesa, « Les marchés économiques comme... », art. cit., p. 206.

A peine trois jours après le début des négociations, les plénières chorégraphiées et médiatisées sont remplacées par des réunions en parallèle de petites assemblées de négociateurs. Chacune est consacrée à la discussion d'un sujet précis et délimité. Les rencontres des deux groupes de contact chargés de négocier REDD+ se déroulent dans des salles bien plus petites que celles des plénières. Du millier de délégués, il n'en reste qu'une centaine¹. Il n'y a plus de dispositif de traduction et les échanges se font en anglais. Si leur première réunion en comité restreint est encore publique, un changement majeur s'opère ensuite car l'accès aux débats est réservé aux seules délégations nationales. Le passage du cérémonial aux petits groupes s'accompagne d'une réduction de la publicité. Le huis clos établit une démarcation entre les négociateurs, porte-parole des Parties et acteurs du consensus, et les observateurs exclus des lieux où un accord sera produit.

Les déclarations des premières réunions des groupes de contact sont donc les derniers moments auxquels les ONG venues observer les négociations peuvent assister. Au cours de celle sur les aspects méthodologiques de REDD+, un négociateur Bolivien s'exprime dans un anglais très hésitant². Il répète en grande partie la déclaration faite par l'Equateur lors de la séance plénière du SBSTA, dont dépendent ce groupe et l'item négocié, qui avait pris la parole au nom de l'Alliance Bolivarienne pour les Amériques (ALBA), une coalition de négociation. « Les forêts ne sont pas que des arbres », tel était le message principal. A Durban, la coalition dont fait partie la Bolivie appelle le « monde entier » à « reconnaître les efforts des populations locales dans la préservation des forêts » et accuse « les pays développés » d'avoir tendance à « spéculer sur les marchés les fonctions pérennes de la nature », réaffirmant le rejet de l'usage de la lutte contre la déforestation tropicale pour la compensation. Tandis qu'en 2010 le pays s'était marginalisé, sa prise de parole au sein du groupe de contact est suivie de celle du Brésil qui qualifie d'« intéressante » l'idée selon laquelle « les forêts forment un tout ». Par ce geste relativement anodin, la délégation brésilienne fait un pas vers la Bolivie et semble soutenir sa résistance à l'égard de la commodification de la capacité des forêts à stocker du carbone. Le second groupe informel relatif à REDD+ – celui des options de financement – débute également par une séance ouverte aux observateurs³. Son chair s'appelle Tony La Viña. Affilié à la délégation philippine, l'homme est célèbre dans le milieu des négociations pour avoir dirigé les discussions sur REDD+ en 2009. Elles

¹ Ce nombre est toutefois considéré comme relativement élevé pour un sous-groupe. Notes de terrain, Durban, 30 novembre 2011.

² Groupe de contact SBSTA questions méthodologiques relatives à REDD+, Durban, 30 novembre 2011.

³ Groupe de contact AWLCA modes de financement pour REDD+, Durban Notes de terrain 1 décembre 2011.

aboutirent à un texte inclus dans les accords de Copenhague¹. Ce quasi consensus sur REDD+ fut largement repris dans les Accords de Cancun dotés d'une valeur décisionnelle. Fort de sa réputation de bon négociateur, le Philippin est chargé à Durban de produire un texte sur les options de financement avant que les deux semaines ne prennent fin. Arborant une chemise à fleur devant un parterre de délégués en costume, il annonce avoir rédigé de sa propre initiative un texte qui rend compte, selon lui, des discussions que les délégués ont « depuis quelques temps » sur le sujet². La Viña invite les Parties à prendre le document comme la base des discussions à venir tout en précisant qu'il ne s'agit pas d'obtenir un accord sur la façon dont REDD+ sera financé mais une décision qui « reflète les différentes options ».

A l'issue d'un processus de délégation et de répartition du travail qui dure quelques jours, les règles en matière de REDD+ commencent à être négociées au sein de deux groupes informels, auxquels assistent une soixantaine de délégués mais d'où sont exclus les observateurs. Sous la direction d'un expert de la diplomatie, qui fera remonter les informations sur l'avancement des discussions le long de l'organisation en cascade, cette poignée de négociateurs, qui se connaissent bien et débattent ensemble depuis plusieurs années, sera occupée pendant les jours qui suivent à rédiger un texte d'environ une page³.

2.2.2 DES INFILTRES

La suite des négociations a donc lieu derrière des portes closes. Seuls les représentants nationaux arborant des badges roses, la couleur des délégations nationales quand celle des organisations non gouvernementales est jaune, pourront y accéder. A en croire les délégués, c'est là que « les vrais négociations » se déroulent⁴. Non seulement les observateurs ne participent pas aux décisions interétatiques, mais ils ne peuvent même pas être témoins de leur fabrication. En maintenant la discrétion sur les informels, les plus que probables divergences et la manière dont les négociateurs parviennent, ou non, à composer avec sont vouées à rester inconnues du public, alors que les prises de

¹ Voir chapitre 1. Antonio La Viña est actuellement professeur au College of Law de l'Université des Philippines. Voir sa page personnelle en ligne : http://law.upd.edu.ph/index.php?option=com_content&view=category&id=267&Itemid=44, page consultée le 13 juin 2014.

² Groupe de contact AWLCA modes de financement pour REDD+, Durban Notes de terrain 1 décembre 2011.

³ Parmi la cinquantaine de sujets traités à Durban seuls quelques uns restent ouverts aux observateurs, notes de terrain, Durban, décembre 2011.

⁴ F. Yamin, J. Depledge, « The International Climate Change Regime », *op. cit.* p. 450.

paroles cérémoniales des plénières introductives et les décisions collectives émanant de la session sont largement racontées par la presse et publiées par le Secrétariat¹.

A l'instar des gouvernements, les ONG internationales comme Greenpeace, les Amis de la Terre ou le WWF envoient aux sessions de véritables délégations. Ces organisations environnementales sont pour la plupart réunies sous le Réseau Action Climat (Climate Action Network, CAN) établi en 1989 qui, selon la littérature, a joué à plusieurs reprises un rôle non négligeable dans l'issue des négociations². Chaque année le Réseau organise des *side events* visant à promouvoir l'action contre le changement climatique. Il attribue par exemple quotidiennement un « fossil award » au pays qui s'est montré le plus de réticent à l'avancement des négociations. Pour désigner ainsi les coupables, il doit être tenu au courant de ce qui se déroule dans les groupes de contact. Un certain nombre d'informations diffusées par des ONG, que ce soit pendant les négociations ou après, semble indiquer que ces observateurs a priori relégués à la marge des discussions parviennent à les suivre. Cette faculté à voir à travers des portes closes résulte en grande partie de la présence de certains de leurs membres dans des délégations nationales. En Afrique du Sud, la militante du bureau belge de Greenpeace rencontrée à Kinshasa au printemps 2011 est présente sous les couleurs de la Belgique, comme quelques membres du WWF³. Grâce à son badge rose, elle peut sans problème accéder aux réunions où la participation est filtrée à l'entrée des salles par la sécurité. De cette façon, elle sait quel gouvernement défend quoi et a accès aux brouillons, ces documents non publics, rendus très rapidement obsolètes avec l'avancée des débats. L'infiltrée informe donc le reste de Greenpeace de ce qui se passe « à l'intérieur ».

Etant donné son accès privilégié aux négociations, la militante de Greenpeace au sein de la délégation belge connaît l'évolution des débats et, quelques jours après la fermeture des rencontres aux observateurs, elle confie :

¹ Les décisions prises par la Conférence des Parties sont rendues publiques par le site Internet de la Convention-cadre, accessible à : <http://unfccc.int/2860.php>, page consultée le 13 juin 2014.

² Courant 2013, le réseau compte plus de 700 ONG, issues de près de 90 de pays, voir les informations accessibles à : <http://www.climateactionnetwork.org/>, page consultée le 13 juin 2014. Nous avons notamment mentionné au chapitre 1 qu'il contribua notamment à exclure la déforestation évitée des secteurs éligibles au marché carbone de Kyoto.

³ Observations à l'issue du groupe de contact AWLCA modes de financement pour REDD+, Durban, 1 décembre 2011.

« On est un peu inquiets sur les ‘safeguards’ car le Brésil ne veut pas qu’il y ait de vérification extérieure de leur mise en application au nom de la souveraineté nationale. »¹

Les garanties que devront respecter les gouvernements bénéficiant des incitations à réduire leur déboisement, sont un des sujets auxquels l’ONG est particulièrement attentive. L’attitude de la délégation du Brésil face à toute supervision extérieure l’inquiète, elle qui prône la création d’un système qui obligerait à rendre des comptes devant une audience internationale sur la façon dont les communautés locales, par exemple, sont incluses dans les décisions et actions nationales relatives à REDD+. La réticence de la délégation brésilienne à voir ces garanties assorties de prescriptions s’est déjà manifestée à Cancun l’an passé comme le rapporte la représentante de FERN capable de suivre les discussions dont elle est exclue grâce au Réseau Action Climat qui fait circuler les informations obtenues des infiltrés².

A propos de la participation des ONG environnementales au processus de négociation sur le changement climatique, on fait en général référence à leur activité de plaidoyer et de prise de contact avec les délégations et aux divers événements publics et médiatisés qu’elles organisent. L’opération que nous avons appelée infiltration – la présence de ces militants sous les couleurs d’une délégation nationale – est rarement abordée³. Il existe de nombreux cas où des personnes a priori extérieures au pays négocient pour lui tandis qu’ici la militante se contente d’écouter. Elle ne prendra jamais la parole car la Belgique négocie avec l’UE et seuls trois négociateurs, dont Cyril Loisel, sont aptes à intervenir. Les membres de Greenpeace cherchent d’ailleurs à rester discrets sur la question. Un militant du bureau France, que nous avons également rencontré à Kinshasa, reconnaît que la présence de militant au sein des délégations est un « secret de polichinelle ». Seulement bien que le procédé soit connu des délégués et toléré, il ne doit pas être trop visible dans la mesure où son efficacité dure tant que les facilitateurs des groupes de contact concernés ne décident pas de restreindre davantage l’accès aux débats en créant un sous-groupe du sous-groupe où ne sont invités que très peu de négociateurs dont les infiltrés ne font en général jamais partie.

En quelques jours seulement, la rencontre cérémoniale, formelle et médiatisée se transforme en un processus fragmenté de négociations autour de sujets distincts et spécifiques auxquelles seules les délégations nationales représentants des Parties à la

¹ Discussion avec la militante de Greenpeace Belgique infiltrée, Durban, 1 décembre 2011.

² K. Dooley, « Forest Watch Special Report... 2010 », doc. cit.

³ M.M. Betsill, E. Corell, « NGO Influence... », art. cit., toutefois, faute de revue de littérature approfondie, nous resterons prudents sur cette affirmation.

convention-cadre peuvent assister. De ces arènes devrait émerger une série de projets de décisions qui deviendront les décisions prises par la Conférence des Parties à sa 17^{ième} session lorsque se tiendra la plénière finale, un moment à nouveau largement public. Si elles sont *a priori* exclues des « vraies négociations », des ONG comme Greenpeace recourent à ce que nous avons appelé l'infiltration, la présence d'un de leurs membres sous les couleurs d'un pays qui informe alors régulièrement le reste des militants de l'avancée et de la teneur des tractations.

2.3 Un degré de publicisation savamment dosé

2.3.1 JOUER LE « SCENARIO DU PIRE »

A Durban, la délégation de Greenpeace comporte une « équipe politique », comme l'appelle le représentant du bureau français, d'environ 25 personnes, à laquelle s'ajoute la communication¹. Ils sont en tout cinq à suivre les négociations sur REDD+. A chaque début de séance d'un des deux groupes informels consacrés au sujet, des militants se placent devant les salles où elles se tiendront – cette information-là est rendue publique – et guettent les négociateurs qu'ils connaissent afin d'argumenter contre la transformation des règles en matière de REDD+ en un marché du carbone. Nous allons ici décrire l'activité de ces représentants de Greenpeace venus en Afrique du Sud sous les couleurs de l'ONG et le rôle pour la négociation que certains délégués attribuent à cette présence contestataire.

Lorsqu'ils surveillent les entrées et sorties des délégués, certains des militants de l'ONG profitent de ces brèves rencontres pour distribuer des tracts. C'est le cas d'un militant allemand chargé de la « campagne forêts » pour Greenpeace International qui a participé aux différents projets de recherche portés par l'ONG sur les forêts intactes et co-signe d'ailleurs plusieurs des articles cités dans le chapitre 4. A Durban, il divise son emploi du temps entre assister à des *side events* organisés autour des forêts tropicales, en particulier ceux consacrés aux questions de mesure, et camper physiquement devant les salles de réunion des groupes de contact pour aborder les négociateurs avant ou après une séance². En ce début de session, le militant distribue à ceux qui s'apprêtent à débattre des aspects méthodologiques de REDD+ des bouts de papier où figure une

¹ Discussion avec le responsable de la campagne forêt de Greenpeace France, Durban, 2 décembre 2011.

² Notes de terrain, Durban, 2011. C'est lui qui, dans le chapitre 4, se fait le porte-parole de la notion de forêts intactes.

photo de George W. Bush, l'ancien Président des Etats Unis au verso de laquelle est écrit le texte suivant¹ :

Only national reference levels will prevent leakage, not ~~project-sub-national~~
« nested ! » reference levels. Countries are free to engage with the private sector
as they wish [but the UNFCCC should focus on providing incentives for
countries to protect their forest nation-wide], not line the pockets of carbon
~~cowboys-middlemen~~ brokers and traders.

Le message peut être interprété comme suit. Le choix de l'image n'incrimine pas tant la participation actuelle de la délégation américaine dans les négociations sur REDD+ qu'une vision marchande inspirée par les instruments du Protocole de Kyoto que les négociateurs des Etats Unis contribuèrent à développer dans les années 1990 avant que le pays ne se retire du traité international². Le document parodie le style des brouillons qui circulent au sein des groupes informels où ce qui ne fait pas consensus est mis entre crochets et ce que l'assemblée des négociateurs décide d'enlever est rayé sur le document de travail projeté à l'écran afin d'être vu par l'ensemble des délégués. C'est le facilitateur secondé du Secrétariat qui procède à ce genre de modifications du texte en direct³.

Le tract est un plaidoyer en faveur d'une mise en œuvre de REDD+ à l'échelle nationale par opposition à des projets qui généreraient des crédits. Le texte associe l'utilisation de financements privés au renflouement des poches de « carbon cowboys », comme ceux dont nous avons entendu parler dans le chapitre 5⁴. Le terme « 'nested ! » n'est pas un terme des décisions précédentes de la Conférence des Parties. Il a été en revanche beaucoup utilisé dans les débats à partir de 2009 à l'initiative de quelques consultants spécialistes du Mécanisme pour un Développement Propre, dont ils ont contribué à opérationnaliser le secteur forestier en élaborant des méthodes de calcul pour le BioCarbon Fund de la Banque Mondiale⁵. Les niveaux de référence « nested » qu'ils suggèrent consistent à agréger des niveaux élaborés pour des projets de manière à

¹ Observations avant le groupe de contact AWLCA modes de financement pour REDD+, Durban, 1 décembre 2011.

² Voir le chapitre 1

³ Discussion avec la militante de Greenpeace Belgique infiltrée, Durban, 1 décembre 2011.

⁴ A propos des « carbon cowboys » voir le chapitre 5.

⁵ Voir une des premières formalisations du concept dans Lucio Pedroni, Michael Dutschke, Charlotte Streck, *et al.*, 2009, « Creating incentives for avoiding further deforestation: the nested approach », *Climate Policy*, 9, 2, p. 207-220. L'approche nested fut par exemple présentée lors de la Carbon Expo de 2011, notes de terrain, Barcelone, 1-2 juin 2011 et le Verified Carbon Standard est en train de l'opérationnaliser.

couvrir des échelles dites juridictionnelles, c'est-à-dire des espaces plus restreints que le territoire national mais dotés d'une existence administrative. Rayer « project sub national » et remplacer l'expression par « nested » entre guillemets avec un point d'exclamation est ironique. Greenpeace dit par là que concevoir des niveaux qui s'agrègeraient ne diffère pas de la forme projet et charrie les mêmes problèmes de fuite d'émissions.

Si les tracts préparés par Greenpeace se focalisent sur la mesure des forêts et des réductions d'émissions, dans le groupe de contact sur les aspects méthodologiques les délégués débattent surtout des garanties. Le membre du bureau français émet des inquiétudes sur la tournure des discussions autour des directives concernant le système permettant de suivre la façon dont elles seront respectées par les gouvernements. Grâce à l'infiltrée, il sait qui défend quoi et s'intéresse tout particulièrement à ce que proposent les délégués de l'Union Européenne. Avec la Norvège, les Philippines et les pays de l'Alliance Bolivarienne, elle avait contribué à ce que cette liste de critères apparaisse dans les Accords de Cancun. Mais le militant se dit « déçu » de la façon dont la délégation européenne négocie en Afrique du Sud¹. Bénéficiant d'une information régulièrement actualisée, il dédie la majeure partie de son temps à entrer en contact avec des négociateurs européens. Ses interlocuteurs privilégiés sont deux français : Cyril Loisel, un des leaders thématiques sur REDD+, et un jeune fonctionnaire qui seconde le négociateur averti. Le représentant de Greenpeace estime que « c'est grâce aux ONG qu'il y a ces 'safeguards' », alors que :

« Les Loisel et tout ça ils veulent un accord. Ça fait des années qu'ils sont là-dessus [...]. Ils sont entre eux, là bas, dans le centre de conférence. Ça se comprend. Mais après, les répercutions sur le terrain, c'est autre chose [...]. Les 'safeguards', ça emmerde tout le monde, car ça demande de l'argent, ça prend du temps à mettre en œuvre. »²

Le militant attribue à la voix des ONG comme Greenpeace, mais aussi FERN, Global Witness, les Amis de la Terre ou encore les Rainforest Foundations Norway et UK, la présence des garanties dans la décision de Cancun. Celles-ci appellent les gouvernements des pays intéressés par les incitations à réduire le déboisement à montrer publiquement qu'ils incluent les parties prenantes à la prise de décisions, qu'ils respectent les droits des peuples autochtones et que leurs mesures protègent les forêts dites naturelles. Mais la décision de 2010 ne s'avance pas sur le degré de

¹ Discussion avec le responsable de la campagne forêt de Greenpeace France, Durban, 1 décembre 2011.

² *Ibid.*

contrainte que le décideur collectif pourra exercer¹. Greenpeace souhaite qu'il soit élevé afin d'éviter des « répercussions sur le terrain » que le militant anticipe négatives, lui qui en sera informé via la chaîne de représentation analysé dans le chapitre 5.

Le porte-parole de Greenpeace passe donc ses journées à courir après les deux négociateurs français qu'il connaît bien afin d'essayer de les rendre sensibles aux revendications de l'ONG – ses réticences vis-à-vis de la forme projet et sa défense d'une version contraignante des garanties – dans l'espoir que la voix de l'Union Européenne les inscrivent, partiellement, dans les décisions négociées. Alors que la première semaine de négociation prend fin, le SBSTA, dont dépend le contact group sur les aspects méthodologiques, s'apprête à rendre ses projets de décisions à la Conférence des Parties. Le représentant de Greenpeace fait part de sa déception croissante suite à une discussion avec les deux délégués. Il les trouve « mous sur REDD+ » et leur reproche de « vouloir un accord » quitte à être « laxistes » sur les garanties². A l'accusation de laxisme, le jeune délégué français explique qu'il y a dans les débats une tension liée à la nature volontaire des règles³. Etant donné que les gouvernements seront libres de participer, elles ne doivent pas les en dissuader. La gestion de ce paradoxe conduit parfois, le reconnaît-il, à « lâcher du lest sur des trucs prescriptifs comme le système d'information sur les 'safeguards' ». Quand Greenpeace, qui peut se dispenser d'avoir à composer avec ce que défendent d'autres, demande au décideur collectif d'agir pour assurer l'intégrité des populations vivant dans les forêts menacée par des gouvernements, que l'ONG suspecte d'être peu soucieux de l'intérêt général, le négociateur soulève deux difficultés inhérentes au processus décisionnel et au cadrage des règles en matière de REDD+, à savoir la recherche d'un accord et la participation volontaire au futur système. Pour espérer voir un jour la déforestation tropicale diminuer, la distribution des incitations financières ne doit pas être trop contraignante pour que suffisamment de pays aient un intérêt à fournir un effort.

Si ce sont souvent les militants qui harcèlent les négociateurs, il arrive aussi parfois que ce soit des délégués qui impulsent et encouragent les contacts avec les ONG. Le représentant de la Commission Européenne, rencontré précédemment, est l'un d'entre eux. Il connaît bien le français de Greenpeace ainsi que Kate Dooley la militante de FERN et avoue être favorable à cette présence massive d'observateurs. A titre personnel, il ne voit rien à redire à l'infiltration de certains d'entre eux au sein de délégations

¹ Voir le chapitre 1.

² Discussion avec le responsable de la campagne forêt de Greenpeace France, Durban, 1 décembre 2011.

³ Entretien avec le chargé de mission forêts au Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie français, Durban, 7 décembre 2011.

nationales. Il qualifie les ONG de « radar »¹. « Paranoïaques », ces observateurs brandissent selon lui le « scénario du pire ». Bien que négociateur signifie s'entendre avec les autres pour formuler une décision collective, il considère que le « scénario du pire » des ONG lui sert à prendre la mesure de ce qu'il est « prêt à accepter pour le consensus ». Pour le fonctionnaire européen, l'externalité des ONG à la négociation est une ressource pour cette négociation dans la mesure où elles détectent, comme un radar, si des seuils moraux sont franchis par les délégués voulant à tout prix obtenir un accord. Délivrées de l'obligation d'être raisonnables à l'instar du « moraliste » des politiques de la nature de Latour, les ONG cherchent à faire de ceux au nom desquels elles parlent des êtres à écouter tout en sachant que les négociateurs ne pourront pas respecter la radicalité de leurs exigences².

2.3.2 UNE CONFIANCE TRAHIE

Les réunions des groupes de contact sont une série de tractations dont les raisons et les auteurs auront complètement disparu du document final présenté comme la décision. Mais, grâce aux quelques infiltrés et aux négociateurs-informateurs, les observateurs avertis ont connaissance de ces marchandages. Ainsi, nous avons su que durant l'écriture du texte sur les aspects méthodologiques finalisée à l'issue de la première semaine, la Colombie a voulu confirmer la possibilité de calculer les réductions d'émissions à une échelle infranationale³. Au cours de la deuxième semaine de négociations, alors que la décision sur les options de financements devient imminente, ses délégués cherchent à ce que le texte explicite aussi la possibilité de rémunérer ces résultats calculés sur une portion seulement du territoire national. L'information est véhiculée par des militants de Greenpeace qui se lancent dans une véritable campagne contre la délégation dont ils jugent la démarche illégitime.

L'ONG considère que les négociateurs colombiens essaient d'inscrire le marché du carbone et sa forme projet comme une des options de financement des incitations à réduire la déforestation. Elle décide d'exprimer publiquement son désaccord lors d'une conférence de presse alors que la négociation est encore en cours⁴. « La Colombie

¹ Discussion avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 9 décembre 2011.

² B. Latour, « Politique de la nature », *op. cit.*

³ Entretien avec le chargé de mission forêts au Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie français, Durban, 7 décembre 2011.

⁴ Conférence de presse organisée par Greenpeace, « funding REDD – where we are ? Durban Overview », Durban, 8 décembre 2011.

presque seule a promu l'infranational dans le texte », explique Roman Czebiniak, le porte-parole officiel de Greenpeace du bureau international. Un journaliste britannique l'interroge sur ce qui incite la Colombie à défendre cela. Czebiniak mentionne le difficile contrôle du territoire à cause des FRAC mais ajoute que « Greenpeace sait qu'il y a des projets en Colombie » – le pays ayant notamment bénéficié d'une cartographie du carbone par le LiDAR aéroporté de Greg Asner¹. Le porte-parole de l'ONG sous-entend que ce sont surtout ces projets qui motivent l'attitude des négociateurs, tandis que ces derniers expliquent que le gouvernement ne peut être tenu pour responsable du déboisement où il n'est pas souverain. La campagne contre la Colombie ne s'arrête pas à cette conférence de presse matinale organisée à deux jours de la fin de la session et durant laquelle Greenpeace révèle une information qu'elle n'est pas censée savoir. Ce même jour, aux délégués du groupe informel consacré à l'étude des options de financement, des tracts sont distribués². La caricature est sans équivoque. La Colombie est accusée de défendre seule la possibilité de faire des projets REDD+ causant ainsi des déplacements d'émissions, stimulant la déforestation et engrangeant des profits indécents. Le petit bout de papier annonce également que Greenpeace envisage de ne plus défendre le processus de négociation autour de REDD+, alors que le sujet jouit jusque là d'un large soutien. Le militant allemand rencontré précédemment explique les motivations de l'association de la manière suivante :

« Le pays est seul, quelle est donc sa légitimité ? Si encore il avait autour d'elle d'autres pays, mais là c'est un seul pays qui bloque ». ³

Le représentant de Greenpeace ne croit pas que ce soit les guérillas qui justifient cette position, car d'autres pays connaissent des troubles similaires. « Il y a des gens dans le gouvernement qui veulent faire de l'argent avec des projets » confie-t-il. Et ces « gens dans le gouvernement » ont « des contacts avec des ONG américaines de conservation »⁴. Les arguments sont identiques à ceux de la conférence de presse. Greenpeace suspecte les négociateurs colombiens de mentir quand ils se justifient en invoquant les guérillas. En réalité – c'est ce genre d'opérateurs qui articulent la dénonciation – ils sont mus par la recherche d'un bénéfice privé. Les délégués ne

¹ Voir le chapitre 4.

² Observations avant le groupe de contact mode de financement de REDD+, Durban, 8 décembre 2011.

³ Discussion avec le militant allemand de Greenpeace International, Durban, 8 décembre 2011.

⁴ A l'instar de la République Démocratique du Congo, la Colombie est un pays qui se prépare à REDD+ et, selon Greenpeace, des projets carbone y sont mis en œuvre.

seraient donc pas des porte-parole fiables de leur pays et « bloquer », comme ils le font, en allant seuls à l'encontre des autres Parties est condamnable¹.

En braquant les projecteurs sur ces tractations, l'objectif de l'ONG est d'associer une formulation du texte à un auteur précis. Une fois le brouillon devenu décision, les arrangements sont anonymes. Or, Greenpeace veut faire porter la responsabilité de ce qu'elle juge être une lacune du futur texte à quelques délégués individus. Dans l'équipe politique de Greenpeace, cette stratégie de dénonciation médiatique ne fait toutefois pas l'unanimité. A la fin de cette matinée anti-Colombie, le militant français est appelé au téléphone par Cyril Loisel². Le négociateur a eu vent de la conférence de presse et demande des comptes à son interlocuteur privilégié au sein de l'organisation. Ce dernier lui fait part des divergences internes à l'association. A titre personnel le français désapprouve l'initiative du bureau international. Alors que la voix officielle de Greenpeace se lance sans vergogne dans la campagne contre la Colombie, le militant français s'excuse en son nom propre auprès du délégué de même nationalité mécontent. Il cherche à préserver les bonnes relations qu'il parvient à entretenir avec Loisel, en vue de pouvoir à l'avenir, à Durban mais aussi lors de prochaines sessions, continuer à faire valoir auprès de celui qui peut négocier au nom de l'UE les positions de Greenpeace.

Les membres de l'ONG divergent sur le bien fondé de la diffamation rendue possible par la présence d'une infiltrée au sein du groupe de négociation *a priori* hermétique aux observateurs. Dans sa campagne contre la Colombie, Greenpeace se trouve rapidement isolée. La plupart des délégués ainsi que d'autres observateurs ne la soutiennent pas³. Certains ne saisissent pas la pertinence d'une telle débauche d'énergie quand, dans les Accords de Cancun, la question de l'échelle infranationale est d'ores et déjà légitimée. D'autres jugent que l'association aurait dû rencontrer en privé les délégués colombiens avant de dévoiler ce qui se déroule dans le huis clos interétatique. Le ministre de la Colombie s'est même adressé aux représentants de Greenpeace pour condamner leur attitude qui n'est pas « correcte politiquement ». C'est précisément la crainte qu'elles ne « relaient sur la scène publique le jeu des politiciens » qui motive les diplomates du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés étudiés par Fresia à refuser aux ONG le droit d'assister à leurs échanges⁴. Si dans le processus décisionnel sur le climat leur présence informelle dans les groupes de contact est tolérée, l'utiliser pour attaquer

¹ L'accusation fait écho à la discussion sur la Bolivie et sa tentative de veto lors de la session de Cancun.

² Notes de terrain, Durban, 8 décembre 2011.

³ Propos recueillis, Durban, 8 et 9 décembre 2011.

⁴ M. Fresia, « La fabrique des normes... », art. cit.

devant les média un pays, un acteur officiel de ces négociations, ne l'est pas. Les négociateurs acceptent que la démarcation entre ONG et délégués soit poreuse à condition qu'il y en ait une autre tacite entre les observateurs – présents dans le centre de conférence et ayant noué des relations de confiance avec certains délégués – et un public plus large, extérieur à ce monde là et informé par la diffusion médiatique¹.

2.4 Une délégation éprouvée

2.4.1 LA PREPROGRAMMATION DE CONTROVERSES CONCERNANT LE FINANCEMENT DES INCITATIONS

La présence massive d'observateurs aux sessions annuelles peut interroger surtout lorsqu'on sait que les ONG ne peuvent pas participer à l'écriture des décisions et que la définition des règles en matière de REDD+ est un processus long et continu. Mais des représentants de Global Witness – une ONG de défense des droits de l'homme et de lutte contre la corruption brièvement rencontrée dans le chapitre 4 – expliquent qu'au contraire « tout se joue ici », car les « positions ne sont pas stabilisées, ni totalement claires avant la session »². Comme ceux de Greenpeace, ils passent leur temps à courir derrière les négociateurs avec lesquels ils ont de « bons contacts ». Le caractère ouvert de l'issue de la rencontre tient selon eux, d'une part, à sa vocation décisionnelle, quand le travail préparatoire en est dénué, et d'autre part, à l'existence de « divergences au sein des délégations » ce qui, à Durban, est particulièrement le cas de l'Union Européenne concernant la rétribution des réductions d'émissions associées à la déforestation tropicale. Tandis que certains défendent la possibilité de recourir à des « mécanismes basés sur le marché », d'autres s'y opposent³. Avant d'examiner ces disputes, nous allons nous pencher sur le contenu des négociations du groupe informel sur les options de financement de REDD+.

L'expression « basés sur le marché » – en anglais « market-based » – est introduite par Tony La Viña le facilitateur du groupe de contact. Nous avons expliqué que, lors de la première réunion encore publique de l'assemblée, il avait annoncé avoir écrit un texte devant servir de base pour la négociation. A la surprise générale, le négociateur rend

¹ Intervention de Tony La Viña, Forest Day, Durban, 4 décembre 2011.

² Discussion avec un représentant de Global Witness, Durban, 6 décembre 2011.

³ Une session de la Conférence des Parties, et plus largement des instances décisionnelles internationales, comporte à la fois les négociations au sein des groupes de travail interétatiques plus ou moins restreints et spécialisés et au sein des délégations. G. Devin, M.-C. Smouts, « Les organisations internationales », *op. cit.*, p. 89.

accessible aux observateurs la seconde réunion de l'informel où le brouillon est présenté¹. Le court texte « note » que :

results-based finance may come from a variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including market-based and alternative joint mitigation and adaptation mechanisms.²

Ce paragraphe liste les différentes options envisageables sans établir de préférence. Le reste du texte prévoit alors de transférer le sujet au SBSTA – que les délégués tiennent pour moins politique que l'AWLCA au sein duquel la question du financement est actuellement traitée – qui devrait explorer ces différentes sources et « identifier les éléments possibles des modalités et des procédures de financement des actions basées sur les résultats », autrement dit amorcer un travail d'opérationnalisation. Tony La Viña explique que sa proposition est attentive au constat, indéniable maintenant que le sujet est débattu depuis quelques années, que « les Parties ont différents mécanismes à l'esprit »³. Il ouvre la séance aux commentaires sans oublier de justifier la présence des observateurs : à sa demande le groupe est ouvert mais « il sera ensuite fermé pour négocier ». Dans la salle silencieuse, quelques rires gênés fusent devant cette situation inhabituelle. « C'est une bonne base pour la discussion », souligne la représentante brésilienne qui prend la parole. Cependant elle note la présence du terme « basé sur le marché », alors que « certains pays avaient exprimé des inquiétudes sur ce sujet ». Elle pense qu'il faudra indiquer que « tous les types de mécanismes basés sur le marché ne sont pas acceptables ».

Le caractère délicat de l'expression « basé sur le marché » date de la session de Cancun durant laquelle, la Bolivie s'était fermement opposée à ce que le terme marché apparaisse dans le texte sur REDD+, soutenue par des ONG⁴. Ses délégués y voyaient une traduction de marché de crédits carbone. En raison de leur vive opposition, le document se contentait alors de parler « d'options de financement » et remettait leur énumération à l'année suivante. A Durban la délégation bolivienne ne paraît pas avoir

¹ Groupe de contact mode de financement de REDD+, Durban, 2 décembre 2011.

² « Work of the AWG-LCA contact group, Agenda item 3.2.3, Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries ; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries, version of 2 December 2001 @ 09 :35 », Non-paper. Le document fut uniquement distribué dans la salle, il n'en existe pas de version électronique.

³ Tony La Viña au sein du groupe de contact mode de financement de REDD+, Durban, 2 décembre 2011.

⁴ Friends of the Earth, FERN, the Rainforest Foundation UK, 2010 « Civil society supports growing rejection of carbon trading to finance REDD », press release, 8 décembre 2010.

changé d'avis. Suite à l'allocution des brésiliens, un de ses négociateurs prend la parole pour indiquer que le pays « a encore des inquiétudes » sur l'éventualité que REDD+ soit financé par un « mécanisme basé sur le marché »¹. Ce que vont pouvoir dire les délégués boliviens à propos des options de financement est attentivement attendu par les ONG et les autres négociateurs. Le militant français de Greenpeace explique que le texte de La Viña contrebalance la référence à ces mécanismes par celle aux « mécanismes alternatifs joignant atténuation et adaptation », qu'il qualifie du « truc de la Bolivie »². A Cancun l'année précédente, le pays voulait voir apparaître cette formulation dans le texte. L'efficacité de sa démonstration semble se confirmer puisqu'en Afrique du Sud, la suggestion est intégrée dans le brouillon. Par ce geste, le facilitateur qui organise la négociation fait du pays une force de proposition avec laquelle il faut compter.

L'expression « basé sur le marché » n'a jamais été définie au sein du processus décisionnel relatif à REDD+. Si pour les délégués boliviens et brésiliens elle désigne un marché similaire au Mécanisme pour un Développement Propre, le porte-parole français de Greenpeace insiste sur sa polysémie. Il dit savoir qu'au sein de la délégation européenne on qualifie ainsi aussi bien un système de quotas échangeables qu'un financement issu d'une taxe sur les billets d'avion ou sur les transactions financières et redistribué via un fonds³. Alain Karsenty, le socio-économiste rencontré dans le chapitre 4, essaie justement de combattre cette ambiguïté lorsqu'il appelle à réserver le qualificatif aux mécanismes prévoyant le transfert d'un droit de propriété ou d'usage contre une compensation monétaire, alors que les économistes de la régulation, comme les délégués européens, englobent sous l'appellation des instruments certes économiques mais non marchands⁴. Karsenty ne tient toutefois pas compte du caractère productif d'un tel flou au sein du processus de négociation. Le représentant de la Commission Européenne, dont nous avons évoqué les affinités avec les militants, parle d'« ambiguïté constructive »⁵. Enoncer collectivement les options de financement constitue selon lui une première étape de ce qui attend dorénavant les négociateurs, à

¹ Intervention de la délégation brésilienne au sein du groupe de contact mode de financement de REDD+, Durban, 2 décembre 2011.

² Discussion avec le responsable de la campagne forêt de Greenpeace France, Durban, 2 décembre 2011.

³ *Ibid.* La délégation semble avoir une acception de l'expression proche de celle des économistes de la régulation environnementale brièvement évoquée dans le chapitre 1 pour laquelle « market-based » s'oppose à la coordination par des standards technologiques ou des politiques publiques.

⁴ A. Karsenty, D. Ezzine de Blas, « Du mésusage des métaphores », *op. cit.*

⁵ Discussion avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 2 décembre 2011.

savoir « clarifier, enlever les zones d'ombre ça et là ». L'exemple de l'expression « basé sur le marché » annonce un processus de clarification progressif puisque, tant qu'elle n'est pas davantage définie, elle désigne des conceptions très différentes de l'incitation à réduire le déboisement. Ce serait une de ces zones de flou ou d'obscurité nécessaire à l'obtention d'un accord provisoire mais qui, pour reprendre les propos de Yannick Barthe, « 'préprogramme' des controverses »¹.

2.4.2 DOUTES SUR LA REPRESENTATIVITE

Au sein de la délégation européenne, l'attitude à adopter au cours du travail de clarification des règles incitatives fait l'objet de désaccords. Les négociateurs divergent sur la manière de gérer la suggestion bolivienne et sur l'appui à apporter à l'option marchande. Rappelons que l'Union Européenne ne parle que d'une seule voix. Concernant REDD+, c'est d'abord celle de Jim Penman, de la délégation britannique, secondé de deux suppléants, dont Cyril Loisel le représentant français. Pour construire une position commune européenne, les négociateurs spécialisés sur REDD+ se réunissent plusieurs fois par jour. Ils actualisent ainsi ce que l'UE est prête à accepter et ce qui doit être à tout prix défendu en son nom lors des réunions des groupes de contact. La proposition laconique de La Viña suscite des disputes et des accusations de trahison de la parole européenne. Les débats sont polarisés entre les supporters des « mécanismes basés sur le marché » et ceux du « mécanisme alternatif joignant atténuation et adaptation »².

Pour le porte-parole de la Commission Européenne, « c'est comme toujours les gentils contre les méchants »³. Les trois leaders thématiques veulent « enlever cette partie du texte [la suggestion bolivienne], surtout Cyril Loisel ». Selon le fonctionnaire européen, ils sont en faveur d'un système incitatif qui prendrait la forme d'un marché, tandis que la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche et la Commission sont plus critiques à l'égard de cette option. A l'entendre, en dépit de sa polysémie, le terme « basé sur le marché » du brouillon a de forte chance d'être synonyme de projets carbone, lui qui juge que :

« REDD+ ne peut pas être du projet, ça ne peut pas être sous national. Tu aurais des projets où la forêt est bien protégée et qui recevraient pour ça des

¹ Y. Barthe, « Le pouvoir d'indécision », op. cit, p. 148.

² Entretien avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 3 décembre 2011.

³ Discussion avec le même fonctionnaire, Durban, 5 décembre 2011.

financements, mais étant donnée les fuites, le pays n'aurait pas réduit et pourtant de l'argent aura été versé. »¹

Le négociateur mobilise l'argument des déplacements d'émissions qui a fait exclure au début des années 2000 la conservation forestière du Mécanisme pour un Développement Propre et a incité à concevoir la lutte contre le déboisement tropical comme l'affaire de gouvernements dans leurs espaces nationaux. Il ne comprend pas l'hostilité de ces homologues au « mécanisme alternatif ». Bien que le fonctionnement d'un tel système reste à inventer, il pense qu'il y a « quelque chose de stratégique à faire avec la Bolivie, avec ce pays réputé hostile et agressif dans les négociations », confirmant le statut particulier acquis par le pays suite à ses revendications.

Le délégué européen en vient à se demander « dans quelle mesure ce que défend Loisel représente ce que pense la France »². Le porte-parole de la Commission Européenne émet des doutes sur la fiabilité de la représentation française en Afrique du Sud. En encourageant, tel qu'il semble le faire, la possibilité d'un marché, ce ne serait pas la France qui s'exprimerait par la bouche du délégué français. Ce dernier ne négocierait pas pour ses mandants et, en tant que négociateur autorisé à parler au nom de la délégation européenne, il représenterait mal l'UE. Le fonctionnaire européen semble insinuer que si celle-ci prône au sein du groupe de contact un financement basé sur le marché ce n'est pas parce que l'option est défendue par l'ensemble de ses Etats membres mais seulement par les quelques individus chargés de les représenter. Ses propos précèdent la tenue d'une série de rencontres du groupe informel à l'issue desquelles le négociateur européen se dit finalement ravi car « les choses se passent bien »³. Il raconte avoir passé la journée assis à côté du « lead » européen sur REDD+, alors qu'en tant normal il se trouve assez loin. Ce détail spatial est loin d'être anodin car il a pu ainsi conseiller directement le négociateur principal. Une séance de « drafting », c'est-à-dire d'écriture d'un brouillon de décision, requiert, en effet, de la réactivité. Des modifications sont proposées par des délégations et font ensuite l'objet de discussion. Des ajustements sont faits, plus ou moins conséquents, jusqu'à ce que les formulations fassent consensus. Celui qui, quelques heures auparavant, accusait les français de négocier en leur nom propre semble avoir réussi à orienter la position de l'UE vers ce qu'il estime être plus juste en aidant son négociateur principal à réagir.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ Discussion avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 6 décembre 2011.

Alors que durant cette longue séance de négociation tout le monde s'attendait à ce que la Bolivie s'oppose au maintien dans le texte de la référence au marché, il n'en fut rien et c'est au contraire le « mécanisme alternatif joignant atténuation et adaptation » qui a engendré de longs débats sur la prise en compte dans les résultats rétribués par les incitations de critères autres que les seules réductions d'émission¹. Tout comme son supérieur Loisel, le jeune délégué français pense qu'il ne faut rémunérer que le carbone. Prendre en compte une amélioration de la diversité biologique ou des bénéfices socio économiques locaux rendrait beaucoup plus compliquée la mesure, alors que « le carbone on sait faire, tu as un niveau de référence et un niveau actuel et tu calcules ». Le fonctionnaire prend pour acquis que le mécanisme sera un système organisé autour de la quantification de réductions d'émissions, à la différence du fonctionnaire européen qui défend une redéfinition de la notion de performance. En tant que membre de la Direction Climat de la Commission Européenne, il présente d'ailleurs à Durban le rapport écrit par Alain Karsenty qui, nous l'avons vu précédemment, propose une conception socialisatrice des règles en matière de REDD+². Lister les options de financement des incitations à réduire le déboisement amène donc les négociateurs à débattre de l'approche à privilégier.

Quand le délégué français dit que « le carbone on sait faire » il fait référence à l'expérience acquise dans le cadre des mécanismes du Protocole de Kyoto – que ce soit les projets ou les comptabilités nationales – mais aussi peut-être aux quelques projets dits REDD+ certifiés par des standards volontaires³. Mais l'existence de méthodes de calcul déjà opérationnelles – l'argument de l'irréversibilité donc – ne constitue pas la seule raison motivant la défense d'un marché du carbone par les français. Interrogé sur la marge de manœuvre dont il bénéficie en tant que représentant de la France, le jeune délégué répond que, pour négocier les aspects méthodologiques, ils sont relativement libres⁴. Concernant les questions relatives aux Finances, en revanche, ils ont des « contraintes plus importantes de la part du gouvernement notamment du ministère des finances ». Contrairement à ce que prétend le fonctionnaire européen, selon le jeune négociateur, c'est bien la France – à travers son ministère des Finances – qui s'exprime en faveur d'un marché où des réductions d'émissions seraient échangées

¹ Entretien avec le chargé de mission forêts au Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie français, Durban, 7 décembre 2011.

² Voir le chapitre 4.

³ Son assurance peut sembler exagérée lorsqu'on connaît les multiples façons d'établir un niveau de référence (extrapolation historique ou modélisation, taux unique ou spatialement localisé etc.) et le niveau actuel (résolution de la mesure, type de dégradation, conversion en carbone etc.).

⁴ Entretien avec le chargé de mission forêts au Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie français, Durban, 7 décembre 2011.

pour la compensation. Bien que les options de financement ne soient pas encore définies, les fonds proviendront probablement des pays développés. Comme l'évoquait Loisel au cours de la conférence mentionnée au début du chapitre, les finances publiques des pays européens ne suffiraient pas à alimenter le système incitatif. Or, pour faire contribuer le secteur privé et les entreprises émettrices de CO₂, le marché semble être la meilleure solution pour les deux négociateurs français. Le jeune délégué ajoute que si ça ne tenait qu'à lui il serait « plus critique vis-à-vis du marché », mais insiste sur le fait que « globalement » la « position de la France » correspond à la sienne¹.

A Durban, l'ambiguïté constructive des règles en matière de REDD+ ébauchées par le décideur collectif en 2010 commence à être ébranlée. Bien que l'objectif de la session ne soit pas de déterminer les sources de financements, ni la manière dont les incitations seront calculées et les principes d'allocation établis et que les termes envisagés soient encore pour la plupart relativement flous et polysémiques, le processus de clarification commence à expliciter différents cahiers de charges possibles. Au sein d'une même délégation, celle de l'UE, supposée parler d'une seule voix, les négociateurs se plient à des contraintes différentes. Les français sont tenus par leur mandataire qui souhaite que le texte négocié permette la participation financière des entreprises au système incitatif et postulent que ces dernières ne peuvent être intéressées qu'à condition de créer une commodité. Le porte-parole de la Commission Européenne, qui ne mentionne pas ce genre de considérations, rappelle pour sa part le risque d'inefficacité environnementale d'un marché en raison des déplacements d'émissions et se fait le porte-parole des porte-parole des peuples autochtones.

Dans cet espace où il n'y a que des porte-parole qui ne parlent pas en leur nom, les accusations de trahison fusent et des justifications y répondent. Les rôles clairement délimités lors des premiers jours de la session, où il s'agissait d'assurer l'internationalité de la négociation par une série de mécanismes de délégation, sont désormais brouillés étant donné la présence de quelques infiltrés issus des observateurs dans les délégations nationales et les interactions constantes qu'entretiennent les deux catégories. Le secret, dans lequel se déroulent les vraies négociations, est relatif, puisque des informations sur leur évolution filtrent très régulièrement. Une telle organisation informelle des débats et de l'écriture collective est globalement tolérée à condition que les observateurs

¹ *Ibid.*

intégrés à la prise de décision interétatiques restent discrets. Dans ces arènes semi-privées que sont les groupes de contact, les avis tranchés tels qu'ils peuvent être exprimés en amont de la session lors de prise de position publique semblent devenir plus ou moins négociables, rendant ainsi réaliste la possibilité d'une entente grâce à l'usage de termes et de formulations qui, tout en précisant davantage les règles en matière de REDD+, continue à entretenir une multitude d'interprétations.

3. La périlleuse production de textes « propres »

Ambiguïté constructive, telle était jusqu'à présent la situation des négociations sur les règles en matière de REDD+ et plus spécifiquement sur leur mode de financement. La décision de Cancun est consensuelle car son auteur collectif laisse les divergences dans l'ombre. La difficulté de la session à Durban est de parvenir à préciser davantage les règles tout en maintenant la cohésion des Parties autour d'un texte unique. S'engage alors un travail d'écriture collective où des mots sont minutieusement choisis et agencés entre eux et où le brouillage des démarcations entre participants officiels à la négociation et observateurs est maximal. En décrivant cet art de l'échange et cette technicité discursive, nous verrons qu'il se joue dans la décision progressivement élaborée le respect des souverainetés nationales face à une surveillance collective – à propos de la supervision du respect des garanties, dont la prise en compte des populations autochtones et forestières – mais aussi la centralité du processus décisionnel international face aux investissements de forme réalisés dans le cadre d'initiatives domestiques telles que les accords bilatéraux, les projets volontaires ou encore les processus de préparation analysés précédemment.

3.1 Une décision qui préserve les souverainetés nationales

A l'issue de la première semaine de négociations, le SBSTA, dont dépend la discussion sur les aspects méthodologiques de REDD+, rend à la Conférence des Parties ses projets de décisions. Il règne dans les couloirs du centre de conférence une agitation palpable¹. Tony La Viña, qui dans ce contact groupe n'est qu'un négociateur parmi d'autres parlant au nom des Philippines, est entouré de militants parmi lesquels figurent Kate Dooley de FERN, des membres de la Rainforest Foundation Norway et de Global Witness. La discussion houleuse semble porter sur le « texte propre », autrement dit sur le brouillon qui fait consensus entre tous les négociateurs. Nous

¹ Notes de terrain, Durban, 3 décembre 2011.

avons précédemment évoqué les réticences de la délégation brésilienne à autoriser le décideur collectif à superviser les actions entreprises par les gouvernements et à imposer des standards relatifs aux garanties. À entendre les commentaires qui fusent l'opposition du pays à rendre la décision prescriptive s'est à nouveau fait sentir au point de rendre la décision relativement laxiste sur la question. Nous allons ici faire parler le texte propre afin de montrer quelques opérations de négociation qui furent à l'origine du compromis, comme l'appellent les délégués.

L'obtention d'un consensus d'une page requiert un travail minutieux d'écriture et de réécriture. Les négociateurs passent et repassent en revue le texte, paragraphe par paragraphe, mot par mot. Si un pays conteste une formulation ou souhaite ajouter quelque chose, les termes concernés sont mis entre crochets. « Nettoyer » signifie alors éliminer ces signes de ponctuation. Dans son analyse d'autres négociations onusiennes, Annelise Riles décrit un processus similaire¹. Elle qualifie les groupes informels, auxquels elle a participé en tant que membre de la délégation des Îles Fidji, de moments où la distinction entre l'écriture et la conversation tend à disparaître. Le facilitateur s'efforce de produire « la version la plus propre possible (sans crochets) » par des « négociations mot à mot » qui durent des heures et suscitent des disputes². L'anthropologue raconte, par exemple, que le Vatican insistait pour introduire l'adjectif « universel » devant l'expression « droits de l'homme ». De cette façon la délégation voulait « réduire » les « droits de l'homme » reconnus à ceux considérés comme « véritablement « universels », vidant de toute substance la référence aux droits en exigeant d'eux une qualité impossible à prouver³. Pour aboutir au texte propre diffusé à la fin de la première semaine de la session Sud-Africaine, les délégués du groupe de contact sur REDD+ ont dû effectuer le même genre de travail.

Faute de temps, la décision sur les aspects méthodologiques traite principalement les directives sur le respect des garanties et n'aborde que très partiellement les problèmes métrologiques que la session de Cancun avait mis au programme⁴. Son titre – « Guidance on systems for providing information on how safeguards are addressed and respected » – a suscité des controverses⁵. Le facilitateur avait suggéré « methodological

¹ A. Riles, « The network inside out », *op.cit.*

² *Ibid.*, p. 84-85.

³ *Ibid.*, p. 81.

⁴ Seule la question du calcul des niveaux de références, ces contrefactuelles auxquelles le niveau d'émissions actuel sera comparé, y est traitée et en partie seulement, voir plus loin.

⁵ Entretien avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 3 décembre 2011. Nations Unies, 2011, « Decision 12/CP.17 : Guidance on systems for providing information on how safeguards are addressed and respected and modalities relating to forest reference emission

guidance », mais le Brésil souhaitait que l'adjectif disparaisse car, selon le fonctionnaire européen qui nous raconte les négociations :

« 'methodological', le mot apparaît déjà ailleurs, il a une histoire et il est associé à une plus grande technicité. »¹

« Guidance », traduit par « Principes » dans la version officielle française, annonce donc un texte moins prescriptif. Dans la décision, la Conférence des Parties « convient » (« agrees ») que les pays en développement acteurs de REDD+² :

should provide a summary of information on how all of the safeguards [...] are being addressed and respected throughout the implementation of the activities³.

Le délégué européen raconte que l'Australie et la Nouvelle Zélande avaient proposé que le paragraphe comporte également : « [and how this information has been collected] ». L'expression resta entre crochets jusqu'à son élimination par consensus. Soutenue par l'Union Européenne, la proposition fut contestée par des pays en développement parce qu'elle étendait le respect des garanties à la conception même du système de suivi de leur prise en compte. Les dispositifs participatifs élaborés par les agents préparateurs en RDC- les GCT décrits dans le chapitre 5 – pourraient être par exemple considérés comme l'un des moyens de respecter la demande de participation des parties prenantes formulée par la décision de 2010. Donner des informations sur la manière dont le gouvernement congolais se conforme à ces garanties consisterait alors à quantifier le nombre de réunions, lister ses membres et publier des comptes-rendus. Avec la suggestion australienne, la faculté de ces informations – nombre de rencontres, etc. – à indiquer que les garanties sont respectées, c'est-à-dire que le dispositif crée effectivement de la participation, devrait être davantage justifiée. Elle donnerait par

levels and forest reference levels as referred to in decision 1/CP.16 », dans Conférence des Parties, *Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session*, Durban, 28 novembre – 11 décembre 2011, FCCC/CP/2011/9/Add.2, p. 16-19. Dans la suite du texte nous nous référerons uniquement à la version originale, en anglais, car seule celle-là était disponible au moment à Durban.

¹ Entretien avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 3 décembre 2011.

² Le négociateur européen explique qu'une partie du « jeu » porte sur le choix du verbe qui introduit le paragraphe. Lorsque la « Conférence des Parties », car c'est elle qui agit dans le document « note », elle « acknowledges something, but takes no further action », tandis que lorsqu'elle « décide », il s'agit d'un « legally binding conclusion ». Michael donne ses exemples en s'inspirant d'un document qu'il me fera parvenir ensuite, une sorte de mémo destiné aux négociateurs qu'il a obtenu de la délégation européenne.

³ Nations Unies, « Decision 12/CP.17 : Guidance... », doc. cit., p. 16 (article 2).

conséquent un droit de regard extérieur sur la manière dont les gouvernements des pays intéressés par REDD+ jugeraient de la participativité de leurs interventions, ce que leurs délégations rejetèrent et que le reste des négociateurs acceptèrent sans marchander.

La décision négociée ne comporte pas beaucoup plus que la reformulation de la demande aux pays souhaitant bénéficier des incitations à réduire leur déboisement de fournir ces informations prouvant qu'ils se conforment aux critères établis en 2010. Rien n'est dit sur la périodicité de ce compte-rendu et le texte ne précise pas de standard de ce que signifie respecter les droits des peuples autochtones, par exemple. Selon le fonctionnaire européen, le Brésil, particulièrement actif dans les réunions à huis clos, tentait systématiquement de minimiser l'interférence de la Conférence des Parties et de ses directives sur les actions gouvernementales¹. Le plus laborieux fut l'écriture du dernier paragraphe où elle :

Also requests the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, at its thirty-sixth session, to consider the need for further guidance to ensure transparency, consistency, comprehensiveness and effectiveness when informing on how all safeguards are addressed and respected and, if appropriate, to consider additional guidance, and to report to the Conference of the Parties at its eighteenth session.²

Le nœud de la guerre ? Les quelques mots suivants : « the need for further guidance » que la délégation du Brésil a fait surgir dans la phrase qui demandait au SBSTA de continuer à spécifier la façon dont les gouvernements devront montrer qu'ils respectent les garanties et dont le décideur collectif pourra en juger. Le délégué européen raconte :

« Alors que le mandat de Cancun disait qu'il fallait élaborer des guidance, là le Brésil vient avec : 'il faut se demander si on a besoin de plus'. »³

En ajoutant trois mots [need for further] le pays remettait en question la pertinence de poursuivre le travail sur ce sujet. Formulé avec l'ajout brésilien, le paragraphe demandait à l'organe subsidiaire d'évaluer le « besoin » en principes supplémentaires, sous-entendant que le degré de prescription atteint dans le texte à Durban suffirait. La décision repoussait l'élaboration des éventuels principes à l'année suivante. Au sein du

¹ Entretien avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 3 décembre 2011.

² Nations Unies, « Decision 12/CP.17 : Guidance... », doc. cit., p. 17 (article 6).

³ Entretien avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 3 décembre 2011.

groupe informel, l'UE s'est opposée à ce changement mais, à ce moment là de la négociation, raconte l'un de ses représentants :

« Il y avait aussi des 'brackets' autour de tout le paragraphe, donc si on ne se mettait pas d'accord, on virait tout le paragraphe. »¹

En ajoutant son expression qui amoindrit les exigences de publicité à propos de la prise en compte des garanties, les négociateurs brésiliens ont rendu conditionnelle la présence de tout le paragraphe. Le délégué qui rapporte les événements semble considérer que si l'UE s'était montrée intraitable sur l'ajout brésilien, demandant sa disparition, le Brésil aurait réclamé celle du paragraphe. Or cela, l'UE « ne le voulait surtout pas » et « il a fallu négocier ». Un accord fut finalement obtenu grâce aux Etats Unis et un autre ajout, celui de « and, if appropriate, to consider additional guidance, and to report to the Conference of the Parties at its eighteenth session ». La délibération sur les besoins de principes supplémentaires et leur élaboration deviennent une seule et même tâche. Soutenue par la Nouvelle Zélande, l'UE et l'Australie, l'arrangement fut accepté par le Brésil.

A entendre dans les couloirs les réactions des ONG, le « need for further », même associé à l'ajout américain, « affaiblit le texte ». Les trois mots rendent envisageable la possibilité de ne pas avoir besoin de discuter davantage des garanties et de laisser aux gouvernements l'appréciation de la manière dont ils les respecteront. « Greenpeace va être critique » annonce le militant du bureau français à qui veut l'entendre². Quelques jours plus tard, lors d'une conférence de presse organisée par l'association en partenariat avec d'autres, un représentant de Rainforest Foundation Norway fait officiellement part de la déception collective : « L'élément clef de Cancun était les garanties qui couvrent la protection de la biodiversité et des droits des communautés locales. »³ Or, l'accord obtenu à Durban est « faible, il ne dit rien, ni comment, ni à qui ou quand les pays doivent rapporter ce qu'ils ont entrepris ». Tony La Viña réagit aussi publiquement sur le sujet lors d'un événement consacré aux forêts en parallèle du processus décisionnel⁴. Il aurait « préféré des principes plus détaillés » avoue le représentant philippin. Toutefois, ajoute-t-il, lorsque certains négociateurs cherchaient à rendre la décision la moins prescriptive possible, les autres étaient dans l'incapacité de proposer ces « principes plus détaillés ». Le texte résulte donc aussi d'un manque de suggestions.

¹ *Ibid.*

² Notes de terrain, Durban, 3 décembre 2011.

³ Conférence de presse organisée par Greenpeace, Durban, 8 décembre 2011.

⁴ Intervention de Tony La Viña, Forest Day, Durban, 4 décembre 2011.

Par un jeu avec les crochets qui rendent conditionnels des mots ou des paragraphes entiers, des rapports de forces entre délégations nationales ou coalitions de délégations sont inscrits dans le texte et progressivement réglés jusqu'à produire le consensus autour de ce qui est nécessairement un compromis. De ce que raconte le fonctionnaire européen, le processus suppose une compréhension mutuelle minimale des raisons justifiant l'attitude de l'adversaire. Ainsi, il lui paraît légitime de ne pas avoir exigé de rendre participative la conception des systèmes d'information et il interprète la réaction du Brésil de la manière suivante :

« Ils ne veulent pas qu'on change quoi que ce soit chez eux, ils sont très en avance. Pour eux, le Brésil, ça s'explique, mais pour les autres... »¹

Selon le négociateur, la façon dont le gouvernement brésilien traite ses peuples autochtones et déploie des mesures préservant les forêts naturelles ne requiert pas une supervision internationale forte. La délégation entend, d'ailleurs, tout faire pour que ce soit le cas, transformant la négociation de la décision en une « épreuve d'Etat » selon la notion développée par Dominique Linhardt². Car c'est bien « cette réalité de l'Etat qui est en tant que telle l'enjeu » de l'écriture collective, cet Etat souverain, Partie des Nations Unies et de sa Convention-cadre sur le climat dont il est un des gouvernés mais dont ses délégués composent l'instance gouvernante³. Pour les brésiliens, la décision sur les garanties risque d'ôter aux gouvernements une certaine forme de souveraineté sur les forêts et leurs populations. Il s'agit de veiller à ce que l'« étatité » des Parties concernées soit préservée. Or le fonctionnaire européen semble considérer que la revendication est légitime pour le Brésil, qu'il tient pour un vrai – ou un bon – Etat, mais qu'il n'en est pas de même « pour les autres ».

Le négociateur évoque une des difficultés majeures des règles en matière de REDD+ : ce qui est énoncé dans les décisions de la Conférence des Parties s'appliquera à tous les pays. En minimisant l'interférence sur ses affaires nationales, le Brésil le fait également pour les autres. A l'instar du gouvernement norvégien et des ONG comme Transparency International et Greenpeace dans le chapitre précédent ou d'Alain Karsenty dans le chapitre 4, des négociateurs de pays dits développés – futurs financeurs du système incitatif – suspectent les dirigeants de certains pays en développement de ne pas œuvrer pour le bien national en venant presque à refuser à

¹ Entretien avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 3 décembre 2011.

² D. Linhardt, « Avant-propos: épreuves... », art. cit.

³ *Ibid.*, p. 5.

leurs gouvernements représentés à Durban la légitimité de faire valoir le respect de leur souveraineté.

3.2 « [including] » ou l'autorité internationale sur les initiatives domestiques en jeu

3.2.1 LA COEXISTENCE DE PLUSIEURS VERSIONS DES REGLES INCITATIVES

La veille de la fin officielle de la session de Durban, les groupes de contact de l'AWLCA – l'organe subsidiaire discutant de la possibilité d'un nouvel accord international – continuent à se rencontrer. Pour celui sur les options de financement de REDD+, l'objectif est de parvenir rapidement à un texte propre à remettre aux ministres venus représenter les Parties pour la fin des négociations¹. Une course contre la montre est lancée que suivent attentivement Greenpeace et ses membres qui se sont procuré le texte servant de base à cette nouvelle journée de négociations. Comme à chaque début de séance, l'infiltrée s'est brièvement absentée de la salle des débats pour remettre à un militant resté à l'extérieur une copie du brouillon distribué aux négociateurs. Plusieurs exemplaires ont été ensuite produits et mis discrètement en circulation en dehors du huis clos. Son titre « Status of drafting 08/12/2011 – 02 : 00 » indique qu'il fut rédigé la veille à 2h00 du matin par le facilitateur assisté du secrétariat². Quelques jours auparavant, Tony La Viña présentait un court texte servant de base à la négociation. Beaucoup plus long, le brouillon que nous allons examiner ci-dessous décline 5 versions. Ce sont à la fois des versions possibles de la décision et du système incitatif qu'elle tend à faire exister un peu plus.

Au cours des débats antérieurs, des options ont été suggérées par des délégations dont il nous est possible de connaître le nom grâce aux notes obtenues d'une déléguée belge ayant assisté à l'ensemble des séances du groupe informel³. La version n°2 du brouillon ressemble à la proposition du facilitateur. La Conférence des Parties se contente de :

¹ Ces derniers n'interfèrent pas dans l'adoption des décisions du SBSTA, l'organe subsidiaire permanent dont dépendaient les débats sur les aspects méthodologiques de REDD+, réputé en cela plus technique et moins politique que l'AWLCA.

² Brouillon obtenu par Greenpeace, Durban, 8 décembre 2011 (nous l'appellerons dorénavant « Brouillon 8 décembre 2011 »). Sur le Secrétariat voir J. Depledge, « A Special Relationship », art. cit.

³ Nous avons obtenues notes par l'intermédiaire du fonctionnaire européen en charge de REDD+.

agrees that result-based finance provided to developing country Parties may come from a variety of sources, public and private, bilateral and multilateral including alternative sources.¹

La différence majeure entre cette version et le texte de La Viña est la disparition dans la liste des mécanismes « basés sur le marché » et « alternatifs joignant atténuation et adaptation ». On ne parle que de l'origine des sources et non d'un principe d'allocation. La version n°4, suggérée par La Tanzanie et soutenue par les Philippines et la Bolivie, s'en approche. Tout aussi brève, elle introduit une nuance en insistant sur l'origine publique du financement et en décrivant les sources privées comme d'éventuels compléments. Dans la version n°1 suggérée par l'UE, le financement proviendra aussi d'une variété de sources et la référence aux deux types de mécanisme est maintenue. La Conférence des Parties « considère que des approches basées sur le marché [devraient] [peuvent] être développées » et que « un mécanisme associant atténuation et adaptation [...] peut être développé »². Proposée par le Brésil la version n°3 ressemble à la précédente mais seule l'« approche non basée sur le marché » est discutée en détail. Enfin, la version n°5 de l'Australie reprend elle aussi la suggestion européenne mais met l'accent sur l'option marchande. Ainsi, alors que le Brésil, qui reconnaît la possibilité d'un financement basé sur le marché, décide de faire des « mécanismes alternatifs » le mode privilégié, l'Australie défend l'inverse.

Au sein des différentes versions de la décision, des délégations ont introduit ça et là des éléments propices au marchandage. Les deux versions qui développent une approche basée sur le marché, à savoir la n°1 et la n°5, conditionnent la participation à cet éventuel mécanisme marchand au respect d'« exigences solides en matière de mesure [nationale], de notification et de vérification » des émissions liées à la déforestation³. Les crochets indiquent que quelqu'un, la Colombie selon les notes prises par la déléguée, n'est pas d'accord avec la présence de l'adjectif national. En pouvant faire disparaître le mot, les crochets rendent possible la rémunération de réductions d'émissions calculées à une échelle infranationale, ce que Greenpeace dénonçait comme une tentative de créer un marché de projets carbone. Dans la version n°3 du Brésil, une note de bas de page associée à l'adjectif « approprié », dans l'expression « mécanisme basé sur le marché approprié », indique que « approprié signifie ici exclure les mécanismes de compensation et/ou de marché carbone ». Nous avons évoqué précédemment que, lors d'une prise de parole publique, la délégation brésilienne avait précisé que tous les types de mécanismes basés sur le marché ne devraient pas être

¹ Brouillon 8 décembre 2011

² Ces crochets-là ne font pas partie du brouillon !

³ *Ibid.*

autorisés. Le sens de l'intervention s'éclaire. Le Brésil s'oppose à la création d'un marché du carbone où des crédits seraient achetés pour compenser. En parcourant le brouillon, Roman Czebiniak le principal porte-parole de Greenpeace sur la question des forêts estime que « les brésiliens vont vouloir marchander cela », « cela » étant la note de bas de page qui, selon son homologue français, « n'est pas du langage de négociation »¹. Les termes de compensation ou de marché du carbone sont en effet absents des décisions de la Conférence des Parties, même de celles sur le Mécanisme pour un Développement Propre.

A un jour de la fin attendue de la 17^{ième} session de la Conférence des Parties à Durban, le brouillon que nous avons décrit sert de base aux négociations du groupe de contact chargé de s'entendre sur une liste des options de financement des règles incitatives en matière de REDD+. L'objectif est d'arriver à la fin de la journée à un texte propre, sans crochets. Pour l'instant plusieurs versions de la décision et du système incitatif coexistent dans le texte. Celle du Brésil préconise un mode d'allocation des financements non marchand, tandis que l'Australie suggère à l'inverse qu'un système d'échange soit développé. L'Union Européenne a proposé une sorte de combinaison des deux, l'un et/ou – ce sera à négocier ultérieurement – l'autre pourraient être développés.

3.2.2 UN ARRANGEMENT VITE EBRANLE

Le processus de négociation devrait réduire le nombre de versions pour n'en produire qu'une seule. Le jour officiel de clôture des débats de la session annuelle, après une journée de négociation, le représentant de la Commission Européenne se dit « complètement déprimé ». A l'issue des discussions, le brouillon de la décision comprend dorénavant sept versions². Le délégué a rendez-vous dans la journée avec Connie Hedegaard, le commissaire européen à l'action pour le climat dont il porte la parole au sein de la délégation européenne³. Il explique que si la décision concernant les options de financement reste en l'état, Connie Hedegaard ne lira pas le brouillon.

¹ Réunion improvisée des militants de Greenpeace en charge de suivre REDD+, Durban, 8 décembre 2011. « Carbon market » ou « offsetting » ne sont pas des termes que l'on trouve dans les décisions de la Conférence des Parties, même celles actant la création du Mécanisme pour un Développement Propre.

² Discussion avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 9 décembre 2011.

³ Connie Hedegaard jouera un rôle important à Durban dans l'obtention d'un consensus en réussissant à faire accepter la Chine, les Etats Unies et l'Inde d'engager un processus de négociation sur un futur instrument international.

Aucun ministre ne le fera et une éventuelle décision sur le sujet sera reportée à l'année suivante. Les dirigeants ministériels viennent pour négocier des sujets comme l'éventualité d'un futur accord international inscrivant des engagements de limitations d'émissions. REDD+ est un problème déjà trop précis et nécessitant une grande maîtrise des discussions passées. « Ce n'est pas raisonnable d'envoyer ce texte aux ministres, ils vont nous dire 'qu'est ce que vous avez fait pendant deux semaines ?' » estime un délégué belge¹. Comment le brouillon aux 5 versions est-il devenu encore plus embrouillé alors même que l'organisation des échanges aurait dû conduire à le nettoyer ?

Le fonctionnaire européen restitue les rebondissements de la journée de négociation de la manière suivante. Durant la matinée « les négociations avançaient bien »². Dans l'après midi, Tony La Viña avait décidé « d'isoler la Papouasie Nouvelle Guinée et le Brésil » afin que leurs délégués produisent une proposition commune car les deux pays étaient ceux qui divergeaient le plus. Ce genre d'opération où le multilatéral devient bilatéral est fréquent dans les négociations onusiennes comme en témoigne le cas étudié par Fresia³. Nous avons pu constater que le Brésil négocie activement sur REDD+. Le pays héberge une grande partie du bassin amazonien, l'administration forestière brésilienne s'intéresse à la déforestation depuis longtemps, des investissements météorologiques ont été faits, des législations passées et ses délégués semblent être au fait du sujet⁴. Bref, la délégation est bien équipée pour négocier. Qu'en est-il de la Papouasie Nouvelle Guinée ? Lorsqu'elle prend la parole en séances plénières, c'est souvent Kevin Conrad, un avocat américain d'origine papouasienne qui le fait au nom de la Coalition des nations de forêts tropicales. Créé en 2005 pour faire du déboisement un problème pour le climat, le groupement compte officiellement une quarantaine de pays en développement⁵. Si certains délégués jugent que la Coalition est un « spectacle de marionnettes », insinuant que Conrad manipule les autres délégations et négocie pour des intérêts privés, les siens et ceux de développeurs de projet carbone, une experte de la FAO estime que lors des négociations en groupe informel c'est une vingtaine de pays qui s'expriment par la voix de la délégation papouasienne⁶.

¹ Discussion entre un délégué belge et le fonctionnaire européen, Durban, 9 décembre 2011.

² Discussion avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 9 décembre 2011.

³ M. Fresia, « La fabrique des normes... », art. cit., et G. Devin, M.-C. Smouts, « Les organisations internationales », *op. cit.*

⁴ Voir par exemple P. Fearnside, « What is at stake... », art. cit.

⁵ Voir le chapitre 1

⁶ Discussion entre un délégué belge et le fonctionnaire européen, Durban, 9 décembre 2011, et entretien avec un membre de la FAO, Durban, 9 décembre 2011. La FAO, rappelons le, est

L'organisation onusienne a pour mission d'aider la Coalition. Sa représentante, qui porte elle aussi, comme l'avocat de New York, les couleurs papouasiennes, organise quotidiennement des réunions entre les pays du groupe de négociation afin qu'ils s'entendent et suit attentivement les débats au sein des informels pour conseiller les délégations dans leur prise de parole. En vue de trouver un arrangement, le facilitateur du groupe de contact a donc désigné la Papouasie Nouvelle Guinée pour s'arranger avec le Brésil dans la mesure où ses délégués semblent raisonnablement représenter plusieurs pays, notamment ceux du bassin du Congo et leurs millions de kilomètres carrés de forêts tropicales.

La plupart des délégués n'ont donc pas suivi les discussions entre les négociateurs brésiliens et papouasiens¹. Divisés sur le mode de financement, ils sont revenus de leur entrevue privée avec un compromis². La proposition conjointe était une combinaison de la suggestion brésilienne, opposée à la forme marché, et de celle de l'Union Européenne, déjà relativement pondérée. La Viña pensait probablement qu'elle serait acceptée sans trop de modifications par le reste des négociateurs. Cependant, l'Australie, soutenue par le Japon, demanda à modifier une formulation de cet édifice fragile fait d'arrangements sur mesure entre le Brésil et la Papouasie Nouvelle Guinée. Dans la proposition conjointe, la Conférence des Parties

Agrees that results-based finance provided to developing country parties that is new, additional and predictable may come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternatives sources, and considering appropriate market and non market-based approaches created under the convention;

Considers that, in the light of the experience gained from demonstration activities, appropriate market-based approaches could be developed by the COP [Conference of the Parties] to support results-based actions referred to in para 73 of 1/cp16, ensuring that environmental integrity is preserved, requirements for [national] robust measurements, reporting and verification requirements are met, and the provisions of appendix I to decision 1/cp16 are fully respected.

une des trois agences des Nations Unies à faire partie du programme UN-REDD, voir les chapitres 1 et 3.

¹ Parmi les délégués de la Papouasie Nouvelle Guinée présents à Durban figure Kevin Conrad, le controversé avocat américain ayant contribué à mettre le sujet de la déforestation à l'agenda des négociations. Voir le chapitre 1.

² Discussion avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 9 décembre 2011.

Further considers that a non-market based approaches such as joint mitigation and adaptation mechanisms for the integral and sustainable management of forests as a non market alternative that supports and strengthens governance, application of safeguards referred to in paragraphs 2c, d and e in appendix 1 of decision 1/cp16, and the multiple functions of forests, could be developed.¹

La proposition dit que des approches basées sur le marché, de même qu'une approche non basée sur le marché pourraient être développées par le décideur collectif. La demande de l'Australie était d'inclure le terme « including » juste avant « by the COP » dans le second paragraphe de la manière suivante:

appropriate market-based approaches could be developed [including] by the COP to support results-based actions.²

Soutenant la requête australienne, le Japon annonça ne pas pouvoir accepter « be developed by the COP » seul, car cela « fermera la porte aux mécanismes décentralisés »³. Mais le Brésil, la Bolivie, l'Equateur et le Nicaragua, s'opposèrent fermement à ce que « [including] », même avec ses crochets, apparaissent dans le texte. Le facilitateur essaya, en vain, de convaincre les Parties réticentes. Un certain nombre de délégués demandèrent au Brésil de « considérer cette proposition dans un esprit de compromis » malgré le terme « [including] » dont les crochets signifieraient son désaccord. Devant l'impossibilité de trouver un arrangement, Tony la Viña a rédigé un nouveau brouillon avec sept versions : les cinq du début auxquelles sont venus s'ajouter l'extrait reproduit ci-dessus et sa version avec « including » sans crochet. Selon le fonctionnaire européen, au lieu de proposer deux versions de la décision – le compromis Brésil-Papouaise Nouvelle Guinée avec et sans « including » – le facilitateur en a décidé autrement parce qu'un « ministre ne lit pas 7 options, donc il n'y aura pas de décision à Durban sur le financement »⁴. Le sujet sera vraisemblablement reporté à l'année suivante.

L'ajout d'un mot, même entre crochets pour signifier l'absence de consensus, a ébranlé le fragile arrangement qui avait été produit au terme d'une dizaine de jours de rencontres à huis clos organisées par le facilitateur. Ne pas accepter le terme entre crochets traduit la vive opposition du Brésil à la possibilité qu'il puisse être inclus dans

¹ Texte tiré des notes prises par une déléguée belge, le 8 décembre 2011 après 23h. Notons que « ensuring » vient remplacer « respecting » de la version européenne et « could » a été choisi plutôt que « should » qui était l'autre option entre crochets.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Discussion avec le fonctionnaire en charge de REDD+ de la Direction Générale du Changement Climatique de la Commission Européenne, Durban, 9 décembre 2011.

la décision finale et le geste de La Viña lui donne raison. En choisissant de ne pas proposer uniquement les deux versions en lice – avec et sans « including », à défaut d’une seule version avec le terme entre crochets rejetée par le Brésil – il a jugé préférable qu’il n’y ait pas de décision à cette session. Le Chair semble considérer que ce sont aux négociateurs spécialisés sur la question de s’entendre. Son choix traduit le souhait de ne pas déléguer la capacité à trancher aux ministres.

2.2.3 UNE EXEGESE CONTROVERSEE

A quelques heures de la clôture officielle de la négociation, la Présidente de session annonce qu’un délai supplémentaire est accordé aux Parties pour s’entendre¹. La décision est motivée par le débat en cours concernant le lancement d’un processus de négociation qui permettrait d’aboutir dans quelques années à un accord plus englobant, ce que la session de Copenhague n’avait pas réussi à obtenir. La poignée de négociateurs intéressés par les forêts tropicales bénéficie ainsi d’un sursis pour tenter de parvenir à un texte consensuel sur les options de financement de REDD+. L’organisation des discussions est totalement *ad hoc*. Jusque là, la démarcation entre délégués et observateurs étaient poreuse mais existante. A présent, tout se déroule dans les couloirs, au sein de sous-groupes de sous-groupes, formés temporairement et où des militants deviennent de véritables négociateurs.

Au cœur des discussions figure l’adjectif « including » dont l’interprétation est sujette à controverse. Alors que les écrans n’annoncent plus la tenue des séances des groupes de contact, c’est en apercevant par hasard le fonctionnaire européen mêlé à un attroupement dans les jardins du centre de conférence que nous avons pu assister à un moment d’explicitation de l’enjeu associé à l’introduction du terme dans le texte². La discussion agitée oppose un délégué australien, Kate Dooley de FERN, un juriste de la délégation du Suriname, des membres de Rainforest Foundation Norway, Rosalind Reeves, une ancienne militante de Global Witness qui travaille aujourd’hui pour l’Ateneo School of Government de l’Université de Manille – dont Tony La Viña est le Dean – et enfin le juriste de l’ONG Global Witness. Ce dernier soutenait précédemment que l’issue des sessions était imprévisible et expliquait avoir de bonnes relations avec l’Australie. C’est lui qui est d’ailleurs l’auteur de cette rencontre

¹ Notes de terrain, Durban, 9 décembre 2011

² Rencontre improvisée dans les jardins du centre de conférence entre des délégués de l’UE, Australie, Suriname, Kate Dooley de FERN, un porte-parole de Rainforest Foundation Norway, un autre de Global Witness et Rosalind Reeves de l’Ateneo School of Government, Durban, 9 décembre 2011.

informelle où des observateurs et un représentant australien poursuivent en quelque sorte les négociations à propos de l'ajout controversé : « market based approach could be developed [including] by the COP ». Passablement énervé, le délégué soutient que les crochets indiquent le désaccord et trouve inconcevable qu'on puisse « ne pas être d'accord avec le désaccord »¹. En mentionnant le rôle de l'élément de ponctuation, le négociateur conteste à la fois le rejet du Brésil du maintien d'une version avec le terme entre crochets et le choix fait par La Viña de revenir à une multiplicité de versions. Le délégué australien pense qu'il aurait fallu soumettre les deux options aux ministres et les laisser trancher. Il considère que le facilitateur s'est montré partisan en faveur de l'opposition brésilienne en dépit de son devoir d'impartialité².

Toujours selon le porte-parole de l'Australie, enlever « [including] », le terme et ses crochets, « envoie un message négatif au marché ». Ses interlocuteurs, Rosalind Reeves et le militant de Global Witness répondent ne pas « lire » le texte « comme ça » et le délégué du Surinam ajoute :

« Le texte n'envoie pas spécialement un signal négatif. Les entreprises vont dire 'c'est quoi ça ?', l'envoyer à leur département juridique et voir ce qu'on peut en faire, ce que le 'could' laisse ouvert. »³

La discussion porte donc sur l'interprétation faite par les uns et les autres du texte étant donné les zones de flou qui y sont maintenues. Le délégué australien estime que faire référence exclusivement à ce qu'il appelle « COP-based market », c'est-à-dire préciser que, s'il y a un marché du carbone REDD+, il sera créé et supervisé par la Conférence des Parties, envoie un mauvais signal aux entreprises qui souhaiteraient, dans un futur proche, financer des projets REDD+. Selon lui, ce « COP-based market » n'est pas prêt d'exister étant donné la lenteur du processus décisionnel international. En revanche, des initiatives domestiques, celle du gouvernement australien par exemple, voient le jour et représentent des sources de financement prochainement accessibles. Le négociateur du Suriname estime pour sa part que le texte n'envoie pas de signal spécialement négatif à ces investisseurs, parce que le modal « could » indique une capacité – celle du décideur collectif d'instaurer un nouveau système marchand – et non une recommandation comme l'aurait fait « should ».

¹ *Ibid.*, intervention du négociateur de l'Australie.

² Sur la difficulté pour des délégués devenus facilitateurs à respecter leur devoir d'impartialité, voir M. Fresia, « La fabrique des normes... », art. cit.

³ Rencontre improvisée dans les jardins du centre de conférence entre des délégués de l'UE, Australie, Suriname, Kate Dooley de FERN, un porte-parole de Rainforest Foundation Norway, un autre de Global Witness et Rosalind Reeves de l'Ateneo School of Government, Durban, 9 décembre 2011.

La discussion porte en fait sur ce qu'implique pour l'autorité du décideur collectif l'introduction du mot en apparence anodin « [including] ». L'initiative australienne, à laquelle fait référence le délégué, est le récent développement d'un système domestique d'échange de quotas et de crédits à l'image du marché du carbone européen¹. Or, telle qu'elle était proposée par le Brésil et la Papouasie Nouvelle Guinée, la décision risquait de « fermer la porte » aux réductions d'émissions qui y seront générées et échangées². Le négociateur considère que le système de quotas australien pourrait inclure des crédits REDD+ provenant de projets de conservation forestière dans les pays en développement et achetés par des entreprises soumises à la contrainte domestique. En l'absence de « COP-based market », ou en attendant qu'il soit instauré, ces crédits pourraient être calculés selon des procédures propres au gouvernement australien ou externalisés à des standards volontaires. Avec « including » dans le texte, la décision offrirait à ce type d'initiatives précoces la possibilité d'être officiellement reconnues ex post par le processus décisionnel international sur le climat. Par exemple, dans l'éventualité où de nouveaux engagements de limitation d'émissions seraient actés, l'Australie pourrait faire valoir son système de quotas incluant des crédits REDD+ faits maison comme une manière de comptabiliser ses efforts aux yeux de la législation internationale. A cela, Kate Dooley de FERN répond que :

« S'il y a des marchés créés nationalement, il faut que la COP [Conférence des Parties] les passe en revue, les évalue pour les accepter ou non. Les procédures des initiatives domestiques ne peuvent pas être acceptées par défaut. A quoi bon sinon ! C'est ça le rôle de la COP. Elle n'a pas de raison d'être si elle bénit tout ce qui peut se faire. »³

La militante accuse le délégué australien d'amoindrir l'autorité du processus décisionnel où chaque Partie à la Convention participe via sa délégation et que des observateurs, comme son ONG, surveillent de près. Elle affirme que la raison d'être de cette entité collective est d'élaborer des règles communes par la négociation interétatique. Permettre que les modalités d'un système domestique de quotas soient *de facto* validées lui paraît vider de toute substance d'instance décisionnelle. La manière

¹ A propos du marché de quotas européen voir les chapitres 1 et 2. La nouvelle de la création du système de quotas australien fut annoncée par une déléguée australienne lors d'une des plénières introduisant la session, notes de terrain, open meeting AWLCA Durban, 29 novembre 2011.

² Rencontre improvisée dans les jardins du centre de conférence entre des délégués de l'UE, Australie, Suriname, Kate Dooley de FERN, un porte-parole de Rainforest Foundation Norway, un autre de Global Witness et Rosalind Reeves de l'Ateneo School of Government, Durban, 9 décembre 2011.

³ *Ibid.*, intervention de Kate Dooley de FERN.

dont le programme australien calculerait les réductions d'émissions issues de projets de conservation forestière ne pourrait être reconnue d'emblée, sans autres exigences, par la Conférence des Parties. Si les règles incitatives en matière de REDD+ doivent prendre la forme d'un marché du carbone, il devra être entièrement élaboré par des négociations.

Au cours de l'échange mouvementé entre les observateurs et le délégué australien, des accusations de trahison sont formulées. Kate de FERN finit par demander au délégué australien « pour qui » il négocie, si c'est « pour les investisseurs ou le gouvernement australien »¹. Offensé, il rétorque qu'il « travaille évidemment pour le gouvernement », puis ajoute qu'en tant que représentant national, il était « dedans » – dans le groupe de contact – où la plupart des négociateurs étaient d'accord avec sa suggestion. Le délégué rappelle ainsi à Kate qu'il détient un mandat pour négocier tandis qu'en tant qu'observatrice elle en est dépourvue. La militante estime néanmoins être en droit de lui demander des comptes « car elle est australienne ». « En tant que citoyenne », que le négociateur est donc « censé représenter », elle peut se permettre de mettre en doute sa parole². Le temps d'un bref échange, celle qui s'est rendue à Durban pour parler au nom des peuples autochtones redevient l'une des représentées du négociateur australien et, en s'exprimant en tant que citoyenne, conteste la légitimité de la délégation. Le brouillage des démarcations est alors maximal.

Avec l'introduction du mot « including » c'est le rôle que doit jouer le décideur collectif dans l'organisation de l'action collective pour le climat qui est débattu. Pour FERN et d'autres ONG, les règles en matière de REDD+ devraient être entièrement élaborées par le processus décisionnel qui superviserait ensuite leur application. Cette conception du rôle de la Conférence des Parties correspond à ce qui est jusqu'ici pratiqué et dont le Mécanisme pour un Développement Propre analysé dans le chapitre 2 offre un bon exemple. Le mécanisme est contrôlé par un comité qui, au nom du décideur collectif, déploie une série de « technologies de gouvernement », pour reprendre l'expression de Rose et Miller, permettant l'action centralisée à distance³. Des méthodes standard de mesure ou d'identification du scénario de référence ont été élaborées et leur manipulation dans les différents projets est systématiquement évaluée avant de déclarer telle ou telle activité capable de contribuer à l'effort collectif organisé de la sorte. En autorisant que des mécanismes basés sur le marché développés à l'initiative de pays, ou de regroupement de pays, soient d'emblée conformes aux règles

¹ *Ibid.*

² Discussion avec Kate Dooley de FERN, Durban, 9 décembre 2011.

³ N. Rose, P. Miller, « Political Power beyond the State », art. cit.

internationales en matière de REDD+, l'Australie suggère une autre vision du rôle de décideur collectif. Il ne serait plus l'initiateur unique, ni le superviseur central des instruments conçus pour le climat mais une instance de coordination plus faible dont les prérogatives seraient à inventer. La proposition australienne tendrait à faire coexister sous le même mécanisme plusieurs systèmes marchands qui produiraient des réductions d'émissions REDD+, chacun à leur façon.

Quand les militants refusent l'introduction du terme *including* pour préserver l'internationalité de la lutte contre le changement climatique, les négociateurs australiens mobilisent l'existence d'activités déjà opérationnelles – les projets REDD+, le futur système australien de quotas, etc. – comme argument en faveur d'une conception plus lâche des négociations. Œuvrer pour le climat ne transite pas nécessairement, selon eux, par ce processus d'entente, d'autant moins qu'il est lent alors que des investisseurs privés et gouvernementaux sont prêts à financer REDD+.

2.2.4 UNE PETITE VICTOIRE POUR LA CENTRALITE DU DECIDEUR COLLECTIF

L'issue quant à l'obtention d'une décision consensuelle sur les options de financement semble compromise en ce dernier jour de négociations. Pourtant la discussion informelle dans les jardins a contribué à faire cesser le conflit : « *including* » a disparu du texte. L'Australie a accepté d'enlever le terme qui avait ébranlé le fragile arrangement formulé entre le Brésil et la Papouasie Nouvelle Guinée. La nouvelle circule via le Réseau Action Climat et c'est Kate Dooley de FERN qui l'apprend au fonctionnaire européen dont nous avons rapporté à plusieurs reprises les propos¹. Ce dernier se réjouit de ce rebondissement, tandis que la militante exprime des réserves. Elle estime que c'est en partie la conversation restituée ci-dessus qui a débloqué la situation. Elle en vient avec ironie à se « demander ce qu'ils [les ONG] ont fait, car le texte introduit quand même le 'langage du marché' ». Le délégué tempère ses craintes en soulignant que le terme exact – « basé sur le marché » – désigne des interventions très différentes. Il conseille au contraire à la militante de « communiquer sur le fait que cette histoire montre qu'il n'y a pas tant de soutien au marché que ça. »

Le retrait du terme de la discorde ne marque pas pour autant la fin des tractations dont La Viña a repris la gestion. Ce n'est que le soir de ce jour de négociation supplémentaire – puisque la session a été prolongée – qu'une décision consensuelle est finalement produite. L'annonce a lieu à la seule buvette encore ouverte du centre de

¹ Discussion entre Kate Dooley de FERN et le fonctionnaire européen en charge de REDD+, Durban, 9 décembre 2011.

conférence où le facilitateur arrive triomphant : « nous avons un texte ! »¹. Applaudi par le groupe qui s'est formé autour de lui et comporte les délégués spécialisés sur REDD+ n'ayant pas pris part aux derniers échanges, il en distribue quelques exemplaires. Rosalind Reeves, l'ancienne militante de Global Witness qui a longuement parlementé avec le délégué australien durant la matinée, est la vedette de l'événement. Elle lit le texte attentivement et le commente. Le terme « including » a bien disparu de la décision consensuelle². Par rapport au compromis entre le Brésil et la Papouasie Nouvelle Guinée, la seule modification notable est la disparition de l'adjectif national et ses crochets introduits par la Colombie. A la place le texte fait référence aux décisions de Cancun et à celles du SBSTA à Durban où la question de l'infranational est déjà traitée. Les négociateurs se sont donc entendus pour ne pas y revenir ici et maintenir le flou sur la possibilité de rémunérer des résultats infranationaux. Particulièrement enthousiaste, l'australien de Global Witness prend des photos. Pour le symbole, quelques délégués demande à « Rose » de signer une copie du brouillon imprimé sur une feuille de papier, quand d'autres s'enquière d'où est « Kate » Dooley de FERN³.

Une fois son projet de texte propre rédigé le facilitateur du groupe de contact doit le remettre à l'organe subsidiaire dont il dépend afin que l'ensemble des décisions soit validé lors d'une séance plénière avant d'être acté par la Conférence des Parties. C'est avec un jour de retard que cette réunion est programmée et que la compilation des textes laborieusement produits au sein des groupes informels est rendue publique. A la stupeur des délégués, la décision sur REDD+ ne fait que quelques lignes auxquelles sont annexées les sept versions du brouillon et non le texte consensuel exhibé la veille⁴. Tony La Viña n'a, semble-t-il, pas eu le temps de soumettre l'accord dans les formes avant de quitter l'Afrique du Sud. Faisant une entorse aux pratiques habituelles, le facilitateur du AWLCA dont dépend la négociation du sujet charge un autre délégué de prouver que le texte obtenu *in extremis* fait bien consensus en apportant le document signé par l'ensemble des Parties ayant assisté aux réunions. La technique n'a strictement rien d'officielle⁵. C'est une façon pour celui qui supervise les négociations de l'organe subsidiaire de s'assurer que la décision ne fera pas l'objet de contestation publique lors

¹ Observations à la buvette, Durban, 9 décembre 2011.

² La version finale est dans Nations Unies, 2011, « Decision 2/CP.17 : Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action Under the Convention », dans Conférence des Parties, *Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session*, Durban, 28 novembre -11 décembre 2011, FCCC/CP/2011/9/Add.1, p. 14-16.

³ Observations à la buvette, Durban, 9 décembre 2011.

⁴ Notes de terrain, Durban, 10 décembre 2011.

⁵ Discussion entre le responsable de la campagne forêt de Greenpeace France et le fonctionnaire européen en charge de REDD+, Durban, 10 décembre 2011.

de la plénière. Comme le rappelle le fonctionnaire européen, « le texte a été produit entre les grands opposants : PNG, Brésil, Colombie et Australie ». Il reste par conséquent une légère incertitude sur son adoption par le reste des Parties intéressées par REDD+.

Durant les derniers jours de négociation autour de la seconde décision sur REDD+, le brouillage des rôles et de la représentation est à son comble. Les quelques délégations actives sur le sujet, et nous avons vu qu'elles sont finalement peu nombreuses, ont proposé différentes versions, puis ont marchandé, le tout sous la direction experte du facilitateur. La négociation est même sortie de son huis clos officiel pour se poursuivre dans les couloirs entre des délégués et des observateurs tenus au courant de l'évolution des débats par leurs infiltrées. C'est même là, entre des représentants nationaux accusés de trahir leurs représentés et des porte-parole autoproclamés des peuples autochtones et de leurs droits, qu'un compromis a pu être formulé.

Nous avons ici décrit l'écriture collective de deux décisions relatives à REDD+. La première règlemente comment les gouvernements bénéficiaires des futures incitations devront rendre compte de la manière dont ils se conforment à une série de garanties parmi lesquelles la participation aux décisions en matière de forêts de parties prenantes comme les ONG environnementales. Dans ce texte, se joue le respect des souverainetés nationales puisqu'il s'agit de discuter de la supervision exercée par le décideur collectif sur les actions gouvernementales. La seconde décision est une énumération des options de financement des incitations à réduire le déboisement. L'objectif ici n'est pas d'en choisir une dont les modalités de fonctionnement seraient définies en détail mais de lister des sources et des modes de redistribution possible comme, par exemple, le recours à des transactions marchandes où l'effort de réduction récompensé serait commercialisable. Si, à Durban, la qualification du mode de redistribution ne suscite pas de conflits car la définition des termes est encore trop floue, la façon dont ces mécanismes marchands seraient conçus fait controverse. Alors que le délégué australien voulait que le décideur offre la possibilité à certains gouvernements de développer leurs propres initiatives et reconnaisse ultérieurement ces systèmes comme valables sous la Convention-cadre, d'autres négociateurs et surtout des militants ont tenté de défendre l'autorité des négociations interétatiques. Par le choix des mots et leur articulation pour former la décision se joue alors la faculté du décideur collectif à créer des règles communes suivies par tous.

4. Une nouvelle forme de coordination internationale

Après que le brouillage des démarcations a atteint son paroxysme, nous allons constater ici que la clôture de la session s'accompagne d'un rétablissement des rôles. Les négociateurs, sous la houlette de la Conférence des Parties, présentent à l'unisson un texte et les observateurs retrouvent leur position d'extériorité et leur fonction critique en vue d'une nouvelle itération. A Durban, nous avons vu que la négociation des options de financement, première étape dans le processus de spécification des règles incitatives, a mis à l'épreuve la centralité du processus décisionnel en tant que gouvernant. L'épisode rappelle que, parallèlement aux négociations internationales, des activités relatives à REDD+ sont déployées depuis le milieu des années 2000 aux quatre coins du monde. La capacité du processus décisionnel à dire ce qui compte comme action pour le climat est donc confrontée à ces interventions déjà en cours. En évoquant les deux itérations succédant à la session de Durban, nous verrons que préciser les règles en matière de REDD+ ne signifie pas établir à partir de presque rien un mécanisme, comme ce fut le cas pour le Mécanisme pour un Développement Propre court-circuitant sans problème l'expérimentation des activités exécutées conjointement¹. Le « cadre REDD+ » finalement établi à la rencontre de 2013 est une forme de coordination plus relâchée qui semble faire coexister des approches différentes et devrait se traduire par peu d'institutions supplémentaires.

4.1 Clôture de la session et maintien d'un état controversé

A Durban, deux décisions ont donc été produites sur REDD+. La première réglemente le suivi du respect de garanties, dont la prise en compte des droits des peuples autochtones et des communautés locales². Ayant fait entendre leur volonté d'être souverain sur leur espace national, territorial et politique, les gouvernements seront relativement libres à ce sujet. La seconde décision porte sur le mode de financement de REDD+. Une multitude de sources sont listées et deux options principales identifiées : un mécanisme basé sur le marché qui, s'il devait être développé, pourrait l'être par la Conférence des Parties, et un mécanisme dit alternatif qui inciterait à la fois l'atténuation des émissions et l'adaptation au changement climatique. Les textes définitifs ne contiennent pas de traces des luttes nécessaires pour parvenir au

¹ Voir le chapitre 1.

² Parmi les garanties figure aussi la préservation des forêts naturelles.

consensus. A l'image de « l'auteur institutionnel » qu'est l'OCDE étudié par Vincent Gayon, l'entité collective Conférence des Parties ne parle publiquement que d'une voix unifiée¹. Les brouillons nettoyés des conflits qui ont jalonné leur production sont présentés lors d'une séance plénière, similaire à celles qui ouvrent les sessions, où la Présidente les transforme en inscription refroidie, production d'un auteur indivisible.

A Durban les observateurs auxquels nous nous sommes intéressés – ONG environnementales et de défense des droits des peuples autochtones – ont interféré à plusieurs occasions dans l'écriture de la décision collective, indirectement grâce aux infiltrés informant les autres qui tentaient alors d'agir sur les délégations en publicisant ce qu'ils savaient de leurs tractations, directement quand des militants se sont transformés en négociateurs à la fin de la session. Mais, dès que la négociation prend fin, la démarcation entre ONG et délégations est rétablie et l'accord fugace, qui formellement n'engage que les secondes, est critiqué par les premières. Comme ce fut le cas suite à Cancun, FERN publie un compte-rendu des négociations sur REDD+ qui insiste sur le caractère « controversé » des discussions concernant le « rôle du trading carbone versus des approches non basées sur le marché »²:

Many governments are clearly opposed to financing REDD+ through carbon offsetting, but others, backed by private sector players, are strongly pushing for this financing option.³

Le compte rendu cherche à montrer que la forme projet de compensation ne fait pas consensus au sein des délégués. Ceux l'ayant défendue était « soutenus » par des « acteurs du secteur privé ». A travers ce genre de description, l'ONG fait du maintien d'un état de controverse une stratégie de défense de sa cause. Elle distribue les bons points, au Brésil pour s'être opposé au marché, les mauvais, à l'Australie pour avoir tenté « au dernier moment » d'introduire la possibilité que des crédits REDD+ soient développés sans passer par les négociations. FERN mentionne certes des « développements positifs » – la décision « n'établit pas un marché du carbone forestier » – mais nuance son enthousiasme en ajoutant qu'ils sont « éclipsés par l'adoption de garanties faibles ». Le document adopte une position d'extériorité face au consensus devenu exclusivement interétatique. FERN ne s'aligne pas sur ce qui a été décidé et met en garde contre la suite. L'ONG fera d'ailleurs savoir, après la session de

¹ V. Gayon, « Un atelier d'écriture... », art. cit.

² Kate Dooley, Kate Horner, 2012, « FW Special report – Durban aimed to save the market, not the climate, December 2011 », EU Forest Watch, FERN, janvier 2012.

³ *Ibid.*

2012, qu'elle ne suivra plus les négociations en tant qu'observateur¹. La raison avancée est le constat que les négociations « se poursuivent en direction de l'établissement d'un système d'échange de carbone forestier ». FERN, nous l'avons vu, défend une conception socialisatrice des règles en matière de REDD+ qui privilégierait les questions de « gouvernance forestière » et de droits sur la comptabilisation des émissions. Parce que les négociations tendent à évincer cet aspect-là, la militante se désengage du processus et opte pour une position d'extériorité radicale et donc une potentialité critique accrue face à ce qui y sera dorénavant décidé.

A peine produit, le consensus est obsolète laissant place à la reprise des débats, voire des conflits, à propos des sujets en suspens. Aux lendemains de la session de Durban, les négociateurs officiels et officieux se projettent dans la suite des échanges qui devraient aboutir en décembre 2012 à Doha au Qatar à une plus grande spécification des règles en matière de REDD+. De nombreuses questions à traiter demeurent. En Afrique du Sud, les négociateurs ont eu peu de temps à accorder à celle du niveau de référence, par exemple, alors que la décision de Cancun demandait d'établir des modalités visant à guider la construction de ces contrefactuelles. Elle anticipait aussi une décision concernant les systèmes de surveillance des forêts et les façons de mesurer, notifier et vérifier les émissions associées au déboisement. Trop occupé à gérer les différends sur les garanties, le groupe de contact n'a pu aborder que le premier aspect des questions métrologiques. La décision fait des niveaux de référence « exprimés en équivalent tonnes de dioxyde de carbone par an » des « références [benchmarks] pour évaluer la performance de chaque pays » et indique qu'une fois développés ils devront être évalués sans préciser comment, ni par qui². Bien que le terme de « performance » ne soit pas défini – « un cas de flou artistique typique de fins de négociation » selon le jeune délégué français – et que le niveau de référence converti en tonnes de CO₂ n'en soit qu'une « référence », la décision partielle confirme la dimension incitative et l'importance de quantifier le carbone³.

Les décisions de Durban maintiennent par ailleurs l'incertitude sur de nombreux aspects. Le financement en est un de taille. Si la Conférence des Parties reconnaît une diversité de sources potentielles, principalement issues de gouvernements et d'entreprises de pays dits développés, et envisage deux modes de redistribution, basé sur le marché et alternatif, elle laisse indéterminée les moyens par lesquels ces fonds

¹ Kate Dooley, 2013, « FW Special Report – Doha climate talks, November 26-December 7, 2012 », EU Forest Watch, janvier 2013.

² Nations Unies, « 12/CP.17 : Guidance... », doc. cit, p. 17 (article 7).

³ Entretien avec le chargé de mission forêts au Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie français, Durban, 7 décembre 2011.

seraient levés. Pour l'instant ce sont l'aide publique au développement – via les programmes de la Banque Mondiale et des agences onusiennes et des ententes bilatérales – et quelques entreprises et ONG –investisseurs dans des projets carbone et/ou acheteurs de leurs réductions d'émissions – qui fournissent l'argent des activités évoquées dans les chapitres précédents. Nous avons expliqué qu'à Bali en 2007 la Conférence des Parties créa un organe subsidiaire, l'AWLCA, chapeautant la négociation des options de financement REDD+ et dont l'objectif était d'arriver en 2009 à un accord visant à étendre l'effort collectif de limitation des émissions au-delà des seuls Etats industrialisés déjà gouvernés par le Protocole de Kyoto¹. En tant qu'élément de cette future architecture, le système incitatif ciblant la déforestation aurait pu être articulé à d'autres instruments qui auraient constitué des sources de financement. A Copenhague, faute de consensus au sujet de l'accord, les négociations sur REDD+ se sont autonomisées. Soutenir financièrement REDD+ n'est associé à aucune obligation. La rencontre de Durban constitue néanmoins un rebondissement susceptible de modifier la situation. Au sein de l'AWLCA toutes les Parties à la Convention-cadre se sont entendues autour de la création d'une nouvelle arène de discussion, relançant la possibilité pour les règles en matière de REDD+ d'être associées à un futur traité international :

The launch [of] a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force Under the United Nations Framework Convention on Climate Change applicable to all Parties.²

Les ministres, car cette décision fut discutée entre eux, décidèrent en Afrique du Sud d'organiser la discussion autour d'un futur instrument juridique. Les négociations seront menées au sein d'un nouvel organe subsidiaire *ad hoc*, le Groupe de Travail sur la Plateforme de Durban pour une action renforcée, qui devra rendre fin en 2015. L'« instrument juridique » attendu à cette date prendrait acte en 2020, année jusqu'à laquelle la continuation du Protocole de Kyoto, structuré par séquences d'action, a été actée lors de la même session. Dans ce futur accord, certains pays jusqu'ici exemptés de contraintes, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, pourraient contribuer à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui ne serait plus de la seule

¹ Voir le chapitre 1.

² Nations Unies, 2011, « Decision 1/CP.17 : Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action », dans Conférence des Parties, *Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session*, Durban, 28 novembre – 11 décembre 2011, FCCC/CP/2011/9/Add.1, p. 2-3.

responsabilité des pays industrialisés cités à l'Annexe 1 de la Convention-cadre de 1992¹.

La rencontre à Durban laisse donc encore de nombreuses possibilités ouvertes concernant les règles en matière de REDD+. Elle ne dit rien sur la manière dont les émissions liées au déboisement, mais aussi à la dégradation des forêts, et les niveaux de référence seront vérifiés et, par conséquent, doivent être établis. Elle laisse également dans le flou les moyens de financement à la disposition des incitations pour stimuler les pays à effectivement réduire la déforestation, tout comme elle ne clarifie pas dans quelle mesure les calculs infranationaux pourront être menés. La reprise d'un programme de négociation destiné à faire advenir un accord plus englobant, qui ravive la possibilité que les décisions relatives aux forêts tropicales soient articulées à un instrument juridique plus large, annonce, en outre, de nouvelles préoccupations à prendre en compte.

4. 2 Deux nouvelles itérations pour produire le « cadre REDD+ »

Il faudra deux itérations supplémentaires pour que les négociateurs s'entendent sur ce qu'ils décident d'appeler lors de la 19^{ième} session de la Conférence des Parties à Varsovie le « cadre REDD+ » (« REDD+ framework »)². Le texte, qui comporte sept décisions, finalise les règles encadrant la rémunération de réductions d'émissions liées aux activités forestières. Pour les volontaires souhaitant bénéficier de cette politique incitative de diminution de la perte de couvert forestier, il rend formellement obligatoire le respect d'un ensemble de conditions, certaines déjà évoquées sous forme de recommandations dénuées de force normative par les décisions précédentes de Cancun, Durban et Doha. Le cadre de Varsovie ajoute à cela la création d'un ensemble de procédures qui en font un instrument de coordination internationale dont nous examinons ci-dessous les caractéristiques.

Le corpus décisionnel indique tout d'abord que tout pays, Partie à la Convention-cadre sur le climat, désireux de recevoir un paiement pour avoir réduit ses émissions forestières doit fournir le « résumé le plus récent » de la manière dont les garanties

¹ Voir le chapitre 1.

² Nations Unies, 2013, « Report of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice », dans Conférence des Parties, *Part one : Proceedings*, Warsaw, 11- 23 décembre 2013, FCCC/CP/2013/10, p. 15 (paragraphe 44).

mentionnées précédemment ont été respectées¹. Ce résumé est alors publié sur le « hub d'information » en ligne que le Secrétariat est tenu d'entretenir. L'obtention de la rémunération est conditionnée à cet exercice de publicisation sans que les garanties à respecter n'aient été davantage spécifiées, contrairement à ce que souhaitaient les ONG rencontrés à Durban. La décision de 2013 impose toutefois la fréquence minimale de quatre ans pour produire ces comptes-rendus, de manière à ce que le qualificatif de « plus récent » soit pertinent.

Une Partie souhaitant obtenir une incitation doit construire un niveau de référence qui représente ce par rapport à quoi les émissions mesurées seront comparées pour calculer le résultat récompensé². Ces niveaux, qui pourront être améliorés dans le temps, peuvent être établis à l'échelle infranationale en guise de « mesure intérimaire ». Les négociateurs n'ont pas clarifié à Varsovie cette zone de flou qui rend possible la quantification localisée de réductions d'émissions. Afin de recevoir un financement au résultat, le niveau calculé doit être soumis à une « évaluation technique »³. Cette dernière est menée par deux experts sélectionnés par le Secrétariat. L'un devra être issu d'un pays de l'Annexe 1 (développé) et l'autre d'un pays hors Annexe 1. Ils vérifieront la comparabilité entre le niveau de référence et les émissions actuelles nécessaire pour effectuer la soustraction conduisant au résultat, la qualité des données historiques utilisées et les potentielles hypothèses utilisées pour s'en éloigner⁴. La décision reconnaît donc la possibilité d'ajuster les niveaux et demande d'explicitier la façon dont l'anticipation de mesures politiques intervient dans sa conception. Dans une perspective d'apprentissage collectif, l'évaluation sanctionne l'obtention de l'incitation tout en identifiant des améliorations possibles des techniques de calcul utilisées.

¹ Nations Unies, 2013, « Decision 9/CP.19 : Work programme on results-based finance to progress the full implementation of the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70 », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 - 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 24-27, et Nations Unies, 2013, « Decision 12/CP.19: The timing and the frequency of presentations of the summary of information on how all the safeguards referred to in decision 1/CP.16, appendix I, are being addressed and respected », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 - 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 33.

² Nations Unies, 2013, « Decision 13/CP.19 : Guidelines and procedures for the technical assessment of submissions from Parties on proposed forest reference emission levels and/or forest reference levels », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 - 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 34-38.

³ *Ibid.*, p. 34.

⁴ Les critères à évaluer et le processus d'évaluation sont indiqués en annexe de la décision, *ibid.*, p. 36-38.

Pour quantifier le résultat, il faut également mesurer, notifier et vérifier les émissions ou le stock de carbone attribués aux activités forestières et montrer à l'évaluateur comment les trois opérations ont été effectuées. Le pays doit se doter à la fois d'un système de surveillance nationale de ses forêts, alliant télédétection et inventaire au sol, et d'un ensemble de procédures domestiques de suivi et de comptabilisation des émissions¹. Pour le premier, la décision de Varsovie précise qu'il « prendra appui sur des systèmes existants si possible » et pourra « refléter l'approche par phase » instaurée par les négociateurs en 2010. Le cadre REDD+ manifeste ainsi un souci d'économie, conscient des disparités techniques entre les pays concernés². Pour le second, le texte décrit une procédure d'évaluation similaire à celle du niveau de référence et mentionne que les deux informations seront rendues publiques sur le hub³. Les procédures d'évaluation, qui conditionne la réception du paiement sur résultat, jugeront de la qualité des calculs selon leur logique interne et non des standards imposés. Si les textes sont jalonnés d'injonctions à se conformer aux directives du GIEC, ces dernières sont plurielles – comme nous l'avons vu avec les niveaux de précision de la conversion des surfaces boisées en carbone – et le cadre ne crée pas de formulaires et d'outils à utiliser. La régularité entre les opérations effectuées par deux pays différents s'annonce par conséquent faible et, plus encore que lors de la certification de projet, la comparabilité entre deux calculs nationaux sera générée par l'avis positif des experts-évaluateurs sur leurs qualités respectives⁴.

Les textes écrits à Varsovie s'adressent tous aux Parties à la Convention-cadre, en ligne avec le cadrage national suggéré dès 2005. Il est demandé aux Etats de désigner une « entité nationale ou un point focal pour servir de lien avec le secrétariat » sur les questions relatives à REDD+⁵. Le procédé ressemble à l'obligation d'avoir une Autorité Nationale Désignée pour héberger des projets du Mécanisme pour un Développement

¹ Nations Unies, 2013, « Decision 11/CP.19 : Modalities for national forest monitoring systems », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 – 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 31-32, et Nations Unies, 2013, « Decision 14/CP.19 : Modalities for measuring, reporting and verifying », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 – 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 39-42.

² Nations Unies, « Decision 11/CP.19 : Modalities... », doc. cit., p. 31. En ligne avec l'approche facilitatrice analysée dans le chapitre 4.

³ Nations Unies, « Decision 14/CP.19 : Modalities... », doc. cit.,

⁴ Pour une discussion plus poussée à propos de la comparabilité voir le chapitre 4.

⁵ Nations Unies, 2013, « Decision 10/CP.19 : Coordination of support for the implementation of activities in relation to mitigation actions in the forest sector by developing countries, including institutional arrangements », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 – 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 28-30, p. 28.

Propre¹. Toutefois, dans le cas présent, ces entités seront amenées à jouer un rôle plus important que la seule autorisation d'activités auxquelles elles ne peuvent ensuite pas prendre part. En effet, le décideur collectif invite ces points focaux nationaux à tenir régulièrement des rencontres et à se donner des procédures de débats². L'objectif est d'accroître la coordination entre les différentes sources de financement accessibles, de partager des expériences et des connaissances et de réfléchir à de nouvelles approches alliant atténuation des émissions et adaptation. Les entités nationales qui devraient se réunir pour cela seront certainement celles que les processus de préparation ont fait émerger et qui sont déjà engagées dans une série d'actions relatives au maintien du couvert forestier (nouvelles législations, dispositifs participatifs, suivi des forêts, programmes de réduction du déboisement, etc.). Ce nouveau forum a vocation à formuler des recommandations à l'attention de la Conférence des Parties qui reste l'instance décisionnelle.

Si l'entité nationale à désigner – qui dans le cas de la RDC devrait être la Coordination Nationale et/ou le Comité National – est dotée d'une fonction plus grande que celle créée pour les besoins, peu exigeants, du Mécanisme pour un Développement Propre, les deux partagent une même tâche : « nominer les entités à obtenir et recevoir les paiements basés sur les résultats »³. La décision ajoute que cela doit se faire en accord avec « les principes de la souveraineté ». Le cadre REDD+ envisage ainsi la possibilité que des acteurs non gouvernementaux bénéficient des sommes versées en contrepartie de l'effort quantifié. Le texte n'établit pas pour autant un marché puisqu'il n'est pas question de transférer un droit d'usage, seulement de rétribuer un comportement⁴. Les sources de ces financements restent vagues. Les négociateurs se sont contenté de reprendre les termes de la décision de Durban énumérant la multiplicité des possibles, public, privé, multilatéral et bilatéral, et d'indiquer que les « actions basées sur les résultats peuvent être éligibles à des approches basées sur le marché qui pourront être développées par la Conférence des Parties »⁵. Le cadre de 2013 ne crée pas un mécanisme qui comprend le souci de son propre financement comme le système des quotas associés aux limitations de CO₂ du Protocole de Kyoto. L'origine des fonds qui se traduiront en incitations reste indéterminée. Certes, la décision annonce qu'un volet

¹ Voir le chapitre 2.

² Nations Unies, « Decision 10/CP.19 : Coordination... », p. 29.

³ *Ibid.*, p. 28.

⁴ Nations Unies, « Decision 9/CP.19 : work programme... », doc. cit. Sur ce qui caractérise pour les acteurs et pour nous un marché, voir les chapitres 2 et 4.

⁵ Nations Unies, « Decision 14/CP.19 : modalités... », doc. cit., p. 41.

du Fonds Vert sera dédié à REDD+, mais les modalités de renflouement de l'instrument financier associé au processus décisionnel sont tout aussi incertaines.

Enfin, tout en instaurant une arène consultative d'un genre nouveau, le décideur collectif engage une réflexion sur « les arrangements institutionnels existants ou le besoin potentiel de gouvernance alternative » pour coordonner la mise en œuvre des activités REDD+ basées sur les résultats¹. Lors de la session de 2012 à Doha, la délégation de la Papouasie Nouvelle Guinée proposa la création d'un « comité REDD+ » mais plusieurs pays s'y opposèrent, préférant établir des procédures gouvernant la rétribution des résultats que de nouvelles institutions dont la mise en route serait longue et coûteuse². Le lancement d'un cycle de rencontres entre les points focaux et l'instauration de procédures d'évaluation des résultats mobilisant ponctuellement quelques experts et le Secrétariat déjà en place constituent un compromis. L'un des buts qu'attribuent les négociateurs à cette organisation est d'introduire plus de cohérence et de liens entre les activités se réclamant de REDD+ entreprises depuis quelques années³. Le programme de préparation du FCPF de la Banque Mondiale et son fonds carbone, l'initiative onusienne UN-REDD, les investissements destinés à des activités économiques du FIP, les projets pilote du CBFF, les accords bilatéraux de toutes sortes, les partenariats scientifiques public-privé, les projets carbone, ces interventions sont déployées presque indépendamment les unes des autres. Le cadre REDD+ vise à progressivement accroître leur coordination.

Etant donné les investissements de forme dédiés depuis plusieurs années à l'investigation *in situ*, le décideur collectif n'a pas établi un mécanisme dont les règles seraient décrétées par un centre et appliquées à l'ensemble des pays intéressés. Le cadre auquel six années de négociations ont abouti constitue une coordination relativement lâche qui continue à faire coexister des versions différentes de ce que signifie inciter à réduire la perte de couvert forestier et ses émissions. Mais cette caractéristique, qui peut être qualifiée de faiblesse comparée à un système qui standardiserait un ensemble d'opérations jusqu'à un grain très fin, devient une force puisqu'elle permet de replacer sein du processus décisionnel international l'autorité de dire ce qui est conforme à REDD+ – même si la notion de conformité est assouplie. La solution trouvée à Varsovie est une potentielle source d'enseignement pour l'ensemble des négociations sur le climat car, selon des observateurs comme Amy Dahan, l'heure est plus à des démarches « bottom up », où des gouvernements et d'autres acteurs décident

¹ Nations Unies, « Decision 10/CP.19 : coordination of... », doc. cit., p. 29.

² K. Dooley, « FW Special Report... 2012 », doc. cit.

³ Steve Zwick, 2013, « Unpacking Warsaw, Part One: The Institutional Arrangements », Ecosystem Marketplace, 26 novembre 201.

volontairement de tenter des efforts selon leurs propres exigences, qu'à une approche « top down » dont la négociation du Protocole de Kyoto est l'exemple typique¹.

La coordination selon le cadre REDD+ est donc plus relâchée que selon le Mécanisme pour un Développement Propre où le « degré d'alignement », pour prendre une expression de Michel Callon, est supérieur². Dans le marché du Protocole de Kyoto, tous les acteurs mobilisés sont tendus vers un même but : réduire les émissions. Le trait inscrit des objectifs quantifiés de limitation d'émissions que se sont donnés des gouvernements industrialisés libres de choisir comment transformer leur pays pour les respecter. Il leur offre une option qui consiste à acheter des crédits issus de projets implantés dans des pays en développement. Nous avons montré que les règles du Mécanisme régulent alors avec attention la production de la commodité de manière à garantir qu'elle représente bien une réduction d'émissions qui peut servir à respecter les engagements pris. Le contrôle est étroit. Cependant, il l'est sur des actions localisées. Les activités relatives à REDD+ sont, au contraire, censées s'étendre aux territoires et aux institutions nationales, ce qu'elles font déjà plus ou moins dans le cadre des préparations. Avec le branchement sur l'aide internationale et ses pratiques, le problème des émissions issues du déboisement tropical s'est complexifié. Même si la tonne de CO₂ reste la référence pour estimer le résultat à récompenser, le problème n'est plus une unique question de carbone et le cadre REDD+ devrait réguler avec souplesse davantage d'éléments, selon des modalités pratiques qu'il faudra expérimenter.

Tandis que les sessions annuelles des négociations comportent de nombreux moments où les rôles de délégués et d'observateurs sont brouillés, leur clôture marque le rétablissement des démarcations et restaure notamment la capacité critique de certaines ONG, exemptées de rechercher l'accord. A chaque rendez-vous annuel du décideur collectif, les productions sont relativement minimales et la clarification des ambiguïtés toute relative jusqu'à ce que, au bout de suffisamment d'années de débats, les négociateurs d'un sujet, car ce sont les mêmes d'une année à l'autre, parviennent à agréger ces micro-avancements en quelque chose de plus substantielle. C'est ce qui s'est passé à Varsovie, deux itérations après Durban, concernant les règles en matière de REDD+. Un cadre a été acté qui vient s'ajouter aux initiatives déjà en cours dans le

¹ S.C. Aykut, A. Dahan, « Le régime climatique avant et après Copenhague », art. cit.

² M. Callon, « Réseaux technico-économiques... », op. cit, p. 213.

domaine de la réduction du déboisement en vue de générer progressivement plus de coordination entre elles et rétablir ainsi la centralité du processus décisionnel.

Conclusion

Nous avons terminé le chapitre 1 par une description de l'ébauche des règles en matière de REDD+ issue de la session de négociation de 2010. Ce dernier chapitre raconte ce qui s'est déroulé lors de l'itération suivante et a donc montré en acte comment s'effectue une prise de décision internationale. Nous avons insisté sur le brouillage des rôles entre les porte-parole ainsi rassemblés qui, sans cesse, lancent des accusations de trahison tout en continuant à durement négocier la formulation des textes. Dans cette arène, tous les acteurs parlent au nom d'autres qu'eux, les délégations nationales pour les gouvernements, leurs exigences et leurs problèmes, les observateurs-militants pour les communautés locales ou les forêts intactes. Au vu de la chaîne de représentation que le chapitre 5 a mis en évidence, le retour vers les mandataires est probablement moins fréquent et contraignant pour les seconds que pour les premiers. Ce trouble dans la délégation incorporée de la parole des entités en négociation constitue un élément essentiel de ce qui fait tenir le décideur collectif, d'une part parce que la possibilité de trahir les représentés offre une marge de manœuvre pour faire converger des positions divergentes, et d'autre part, parce que les acteurs concernés par REDD+ forment un autre collectif, plus réduit mais aussi plus tenu. Cette assemblée réunit entre autres des membres des délégations brésilienne, papoue, norvégienne, européenne, philippine, européenne et des représentants d'ONG environnementales et de défense des peuples autochtones. Elle est caractérisée par des catégories flexibles, différentes de la distinction entre gouvernemental et non gouvernemental. Par exemple, les participants actifs dans la formulation du consensus, qu'ils soient délégués dont les nationalités ont été citées ci-dessus ou militants, se différencient de ceux qui s'en marginalisent. La division tient en grande partie à l'équipement de négociation de chacun (nombre de représentants, maîtrise de la technicité des débats, compétences linguistiques, etc.) très inégal en dépit du principe onusien d'un pays-une voix. Mais les clivages les plus significatifs du collectif relèvent des sujets débattus. A Durban deux thèmes étaient particulièrement clivant : le degré de supervision des actions gouvernementales en matière de respect des peuples autochtones et de consultation des parties prenantes d'un côté, et de l'autre, la manière dont les incitations seront financées, notamment la possibilité d'articuler les réductions de perte de couvert forestier à la compensation d'émissions libérées ailleurs. Dans les deux cas, la

souveraineté et l'initiative nationale sont en jeux contre la possibilité d'un contrôle international.

En procédant ainsi, c'est-à-dire en arrêtant le premier chapitre à la décision de 2010 pour clore notre investigation empirique avec celles de 2011, nous avons voulu dramatiser le fait que parallèlement au processus décisionnel de multiples activités sont lancées aux quatre coins du monde, directement stimulées et informées par l'arène de discussion internationale. Bien que ce que nous avons décrit dans les chapitres intermédiaires ne se soit pas toujours déroulé entre les deux rencontres, l'un des défis pour le décideur collectif lors de la session de Durban est d'arriver à asseoir son autorité sur ce qui peut être effectivement labellisé REDD+, au sens de la décision internationale. La pluralité de versions possibles des règles en matière d'incitation à réduire la déforestation tropicale et le nombre croissant d'investissements de forme consentis par divers acteurs pour tester ces options ont amené les négociateurs à établir un cadre relativement souple, deux itérations après Durban. L'objectif est d'augmenter progressivement la coordination en replaçant le décideur collectif au centre et en augmentant sa visibilité sur les interventions initiées au nom de la diminution du déboisement tropical. Le caractère lâche du contrôle ainsi exercé tient à l'existence de ces expérimentations *in situ* incontrôlées, que les négociateurs ont dû juger trop avancées pour être invalidées, mais aussi à ce qui devrait être ainsi gouverné. Si la visée principale reste de réduire la contribution des forêts tropicales aux émissions de CO₂, les activités REDD+ impliquent des questions de politique publique, de développement économique, de garantie des droits de certaines parties de la population et de commerce international – un sujet qui commence à être abordé dans les négociations dans la mesure où le bois exploité ou les denrées alimentaires produites sont souvent utilisées en dehors du pays. Diminuer les émissions causées par la déforestation tropicale pose également le problème des capacités calculatoires requises pour pouvoir être incités, un problème qui ne semble pas avoir été soulevé pour le Protocole de Kyoto dont les principaux protagonistes sont les gouvernements de pays industrialisés et leurs entreprises. Ainsi, bien que le cadre REDD+, où tout est volontaire, soit moins contraignant que le traité signé en 1997 qui fixait des obligations, il est plus intrusif vis-à-vis d'une foule d'acteurs dont il tentera de coordonner les conduites. La formulation de décisions créant le cadre REDD+ en décembre 2013 ne signifie pas l'arrêt de toute investigation. Au contraire même, lorsqu'on sait qu'entre la signature au Japon du Protocole et la finalisation des modalités spécifiques au secteur forestier du Mécanisme pour un Développement Propre six ans se sont écoulés, puis encore trois avant qu'un premier projet soit enregistré. L'enquête ne fait donc que commencer pour celui qui serait curieux de voir si – puisque, à l'instar du maintien de la négociation internationale, le processus est contingent – et comment cette nouvelle forme de

coordination internationale se traduira et se transformera en un système à travers lequel des incitations financières seraient effectivement distribuées à des gouvernements ou d'autres acteurs en récompense d'un effort de diminution de la déforestation et de ses émissions de CO₂.

Conclusion générale : un aménagement international

En considérant le cas des négociations sur le changement climatique, et plus particulièrement l'activité engendrée par les émissions de CO₂ du déboisement tropical, la thèse a voulu donner un aperçu de ce que nous avons appelé la géopolitique du carbone. Chapitre après chapitre, nous avons examiné la prise de décision internationale, l'action par projets, la préparation d'un pays, l'appréciation de la justesse d'une mesure, la confiance dans des partenariats économiques et la fabrication d'un consensus. Chaque opération contribue à une même histoire, celle de la recherche d'un mode de coordination qui inciterait au maintien sur pied des forêts tropicales et de leur stock de carbone, en particulier celles du bassin du Congo.

Le chapitre 1 a analysé le processus de négociation internationale sous l'angle de son style décisionnel en montrant comment ses dimensions itérative et expérimentale permettent la prise de décisions entre Etats souverains. Ces décisions, relevant pour certaines du droit international, chargent les pays dits développés de la responsabilité d'agir. Elles favorisent la création d'instruments économiques comme le marché du carbone grâce auquel les industries des pays contraints à limiter leur pollution peuvent acheter des réductions d'émissions certifiées issues de projets mis en œuvre dans des pays en développement. Le chapitre a expliqué que la nécessaire obtention d'un consensus et la répétition des rencontres ont fait émerger la déforestation tropicale comme un sujet à part entière pour les négociations, et non comme un moyen au service de la réduction des émissions industrielles sous la forme de projets de conservation forestière. La perte de couvert forestier est ainsi devenue une affaire d'incitations économiques à rééquilibrer que traite le décideur collectif sur la question du climat.

Le chapitre 2 s'est penché justement sur ce marché du carbone auquel ont résisté les forêts tropicales. En étudiant un projet de reboisement en République Démocratique du Congo (RDC), il a mis en évidence que ce mode de coordination fait interagir des porteurs de projet et les acheteurs de leurs crédits carbone avec un régulateur représentant le processus décisionnel international. Ce dernier surveille étroitement la transaction marchande. Le chapitre s'est attardé sur les efforts de planification et de quantification à déployer par celui qui réalise l'activité pour prouver que cette dernière contribue bien à la lutte contre le changement climatique au sein de laquelle la principale métrique est la quantité de carbone stocké ou relâché.

Le chapitre 3 s'est intéressé aux processus dits de préparation initiés par des organisations comme la Banque Mondiale dans des pays en développement intéressés par la possibilité d'être rémunérés pour avoir réduit les émissions liées à leur déboisement via les règles incitatives internationales en cours de négociation. Alors que la forme projet marginalise l'administration des pays hôtes, ces interventions tendent au contraire à en faire un futur acteur du système incitatif. En se concentrant sur le cas de la RDC, le chapitre a montré que la préparation est une intervention spéculative au centre de laquelle se trouvent des agents préparateurs qui, sans engager d'actions de terrain coûteuses, tentent de créer un intérêt autour des forêts congolaises au sein de l'administration du pays et de ses partenaires de l'aide internationale.

Etant donné le caractère encore très ouvert des règles négociées, les méthodes de mesure du couvert forestier et de son stock de carbone ne sont pas encore déterminées. Le chapitre 4 a examiné les propriétés gouvernementales de trois approches proposées, testées et défendues pour organiser l'incitation à diminuer les émissions de CO₂ attribuables à la perte de couvert forestier tropical. Facilitatrice, la première invite les administrations forestières à utiliser la capacité calculatoire d'experts en télédétection satellitaire afin qu'elles puissent être rapidement incitées à réduire leur déboisement. Socialisatrice, la seconde promeut une redéfinition de la performance qui serait évaluée en mesurant la qualité des mesures politiques menées pour réduire le déboisement et non leur effet en termes d'émissions de CO₂. Intensificatrice, la dernière réactualise la forme projet comme une manière de rémunérer la diminution de la perte de couvert forestier et propose une technologie qui associe justesse scientifique et valeur commerciale.

Le chapitre 5 s'est arrêté sur un autre type de surveillance devenue difficilement contournable dans les interventions cherchant à réduire le déboisement tropical, celle de la conduite des gouvernements à inciter. Cette surveillance répond à un souci nouveau pour l'activité internationale relative au climat : la suspicion d'un manque de consultations des parties prenantes, en particulier les plus marginalisées comme les communautés locales, et de corruption dans la concession de la nouvelle ressource, le carbone des forêts. Il a montré que les agents préparateurs de la RDC répondent sélectivement à cette entreprise de morale, par des dispositifs de confiance qui ne rendent que quelques-unes des décisions ministérielles participatives et transparentes grâce à un emploi mesuré de la motivation monétaire.

Le chapitre 6, enfin, a analysé la façon dont se déroule une itération du processus décisionnel, celle de 2011. Il a raconté comment, dans l'écriture négociée de deux textes censés spécifier davantage les règles incitatives pour réduire le déboisement

tropical, se joue à la fois la souveraineté nationale des pays concernés par les futures incitations et l'autorité internationale du décideur collectif. En restituant les épisodes décisionnels ultérieurs jusqu'en 2013, il a montré que le mode de coordination finalement mis en forme pour diminuer la contribution des forêts tropicales au changement climatique s'annonce plus souple que la manière dont jusque-là les négociations ont organisé l'action collective et dont le marché du carbone décrit précédemment est un exemple.

En guise de conclusion, nous voulons revenir sur cette description et en ressortir des éléments qui pourraient servir à la qualification d'autres entreprises de ce type, orientées vers la préservation d'un bien public globalisé et appuyées sur le système onusien, où la contrainte physique et la violence tentent d'être bannies et où les pays dits en développement doivent avoir leur voix au chapitre.

Une action collective qui prend soin d'un bien public globalisé

La thèse présente l'analyse d'un cas empirique de ce qu'on peut appeler une action concertée en vue de prendre soin d'un bien public globalisé. Prévenir des changements climatiques a été qualifié de « bien public global » par des économistes dans la mesure où le monde entier, ou presque, contribue à détériorer l'atmosphère et bénéficierait d'une amélioration de son état sans que chaque acteur qui en jouirait n'ait à payer pour cela¹. A l'adjectif « global », nous préférons celui de globalisé qui rappelle que la globalité du phénomène à traiter est le produit d'une problématisation à laquelle les sciences de la Terre ont fortement contribué². Nous gardons en revanche l'expression « bien public » car le terme de bien, défait de sa connotation économiste, traduit la manière dont le traité international à la base du processus décisionnel analysé instaure le climat comme une chose dont l'humanité doit pouvoir garantir la préservation pour son propre épanouissement. Mais, tandis que la qualification de l'atmosphère de bien public est une évidence pour les économistes, qui proposent alors des modèles d'action collective pour gérer la ressource globale, nous proposons plutôt d'y voir le résultat de la géopolitique du carbone que nous avons appréhendée à travers la question du déboisement tropical. La thèse a tenté de décrire comment cette action collective, qui configure l'atmosphère comme un bien public, est formatée. Inspirés par le travail de

¹ Voir, par exemple, Elinor Ostrom, 2012, « Nested externalities and polycentric institutions: must we wait for global solutions to climate change before taking actions at other scales? », *Economic Theory*, 49, 2, p. 353-369.

² Voir l'introduction.

Michel Callon sur les cadrages de l'action marchande et de la décision politique, nous présentons, dans ce qui suit, une esquisse de ceux de l'action concertée en vue de prendre soin d'un bien public globalisé¹. Nous en distinguons six que nous présenterons en couple : activer des agences préparatrices et mobiliser des publics, créer des sites de concertation et lancer des investigations, sécuriser des points de contact et apprécier et assigner des efforts.

ACTIVER DES AGENCES PREPARATRICES ET MOBILISER DES PUBLICS

La constitution d'un problème comme nécessitant une réponse concertée suppose que des publics soient concernés par la question et, pour cela, que des agences préparatrices soient activées. Nous appelons agences préparatrices des assemblages plus ou moins complexes au centre desquels se trouvent des individus équipés pour susciter l'intérêt autour du problème et amorcer sa prise en charge. Prenons le processus de préparation de la RDC initié par des programmes de l'aide au développement². L'assemblage en question est fait de procédures d'obtention de fonds de la Banque Mondiale, de textes de loi qui officiellement instaurent un intérêt national pour le sujet, de plans à court terme très flexibles mais surtout de consultants activés par ses éléments et dont l'activité contribue à agréger l'attention autour de la préparation du pays en enrôlant, par exemple, les savoir-faire de multinationales du conseil ou de spécialistes de télédétection. Le dispositif de confiance visant à lutter contre la corruption conçu par la Coordination Nationale, qui lie quelques décideurs congolais à un standard carbone et ses auditeurs, serait une autre de ces configurations qui activent des agences préparatrices et cherchent à mobiliser des publics concernés, de même que le réseau de contacts de Greenpeace, de ses bureaux européens au village où Danzer est accusé de violence, qui se trouve mis au service de la lutte contre le déboisement par des militants congolais³.

Les entités intéressées par les agences préparatrices deviennent à leur tour, ponctuellement ou de façon plus pérenne, des agents préparateurs, comme dans le cas des négociateurs papouasiens intéressés par la proposition du *think tank* EDF de réfléchir à la déforestation sous l'angle de l'incitation financière et devenus ensuite eux-mêmes les mobilisateurs d'autres délégations nationales à l'origine d'un processus de

¹ M. Callon, « Qu'est-ce qu'un agencement marchand ? », *op. cit.*

² Chapitre 3.

³ Chapitre 5.

concertation (voir ci-dessous) dédié à la question¹. Des dispositifs scientifiques et techniques font partie de ces assemblages et procurent de la capacité à agir. Les représentations visuelles de la perte du couvert forestier congolais produites par des chercheurs américains permettent aux consultants de planifier de futurs investissements et donc de créer un nouvel outil de mobilisation, ce plan et ses promesses². La cartographie participative proposée par Rainforest Foundation Norway à la société civile congolaise, ainsi concernée par les communautés forestières, la dote d'un instrument qui peut à son tour intéresser ces populations³. Mais les principaux outils dont se servent les agents préparateurs sont plutôt issus du management et du marketing. Mobiles, ces individus, dont la personnalité et le bagou comptent, dédient une large part de leur travail à l'organisation de rencontres – *side events*, consultations, réunions, atelier, conférence de presse, etc. – durant lesquelles ils effectuent des démonstrations de l'intérêt qu'il y aurait à agir pour la finalité commune. L'objectif est de capter l'attention du public, de le persuader et l'enrôler en jouant sur de multiples attachements. Monétaires, quand les consultants distribuent des *per diem* pour activer les parties prenantes congolaises en les transformant en consultants⁴. Esthétiques, quand l'écologue américain projette avec son *PowerPoint* de belles images produites par son laser aéroporté pour activer l'intérêt du gouvernement du Costa Rica⁵. L'activation est une opération relativement unidirectionnelle dans la mesure où il ne s'agit pas de négocier et remodeler ce pour quoi on tente de mobiliser. Si un intéressement réussi conduit à redéfinir les entités et leurs visées en interaction, cette définition cherche ici à être minimale. L'adhésion est attendue plutôt que la mise en débat. Ainsi, la société civile congolaise est convoitée par des ONG, qui veulent en faire un public concerné par une forme quasiment standardisée de reconnaissance juridique des communautés locales et de leur mode d'exploitation forestière, mais également par les consultants du ministère de l'Environnement, qui veulent en faire un soutien docile de la valorisation commerciale du carbone⁶.

Les agences préparatrice activent de nouvelles agences et organisent aussi un environnement qui rend nécessaire l'entretien d'une préoccupation pour le problème. Elles sont, en effet, configurées de manière à ce que leur propre maintien repose sur leur capacité à mobiliser toujours davantage. Le porteur du projet de reboisement en

¹ Chapitre 1.

² Chapitre 4.

³ Chapitre 5.

⁴ Chapitre 5.

⁵ Chapitre 4.

⁶ Chapitre 5.

RDC a été, par exemple, activé par l'assemblage du marché du carbone. Le fonds d'achat de crédits de la Banque Mondiale et les Carbon Expo facilitant les rencontres marchandes l'ont fait devenir mobilisateur autour de la question du climat dont dépend dorénavant son activité. Il doit sans cesse se laisser réactiver, ce qu'il fait en mettant ses compétences de porteur de projet carbone au service de la Coordination Nationale en échange de pouvoir bénéficier d'opportunités de financements supplémentaires.

CREER DES SITES DE CONCERTATION ET LANCER DES INVESTIGATIONS

Celui qui parvient à durablement intéresser un public pourra parler en son nom au sein de sites de concertation et faire valoir sa conception de l'action collective à encourager sous forme d'expérimentations *in situ*. Créer des sites de concertation et lancer des investigations sont les deux cadrages suivants que nous allons examiner¹. Les négociations sur le changement climatique constituent le principal site de concertation de la géopolitique du carbone². C'est là qu'est problématisée la finalité commune à poursuivre. Mais il n'est pas le seul. Le comité des participants au fonds de préparation de la Banque Mondiale en est un aussi, de même que le Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre régulant la production de crédits carbone ou encore les Groupes de Coordination Thématique que tentent de créer en RDC les consultants pour élaborer une stratégie nationale³.

Dans ces sites, on planifie et organise qui doit agir et comment. Parce que l'action est concertée, ce « on » est un collectif composé de porte-parole de publics plus ou moins mobilisés par les cadrages précédents. Prenons le processus décisionnel international. Passant du centre de conférence de Cancun au Mexique à celui de Durban en Afrique du Sud au gré de ses sessions annuelles, il est composé de salles de réunion, de traducteurs professionnels, d'une prolifération de documents, certains archivés et publics d'autres éphémères et privés, etc.⁴. Cette matérialité compte en ce qu'elle contribue à configurer qui peut parler dans cette arène. Les sites de concertation sont saturés de mécanismes de délégation de la parole. Lors des sessions de la Conférence des Parties, les drapeaux et les badges colorés identifient les délégations nationales et

¹ Nous nous sommes ici inspirés des travaux sur la « démocratie technique » cités en introduction, en particulier de M. Callon, « Les incertitudes scientifiques et techniques... », art. cit., et B. Laurent, « Démocraties on trial », *op. cit.*

² Chapitres 1 et 6.

³ Respectivement chapitres 3, 2 et 5.

⁴ Chapitre 6.

permettent d'organiser leur rencontre en créant des groupes fermés aux observateurs non négociateurs comme les membres des bureaux européens et américains de Greenpeace venus, malgré cela, représenter des militants restés en RDC, ou ailleurs, et les populations forestières avec lesquelles ces derniers sont en relation¹. L'inscription des zones communautaires par la cartographie participative tente, pour sa part, de rendre les communautés locales des forêts congolaises présentes dans des réunions à Kinshasa où se décide l'aménagement du territoire. Prenons un dernier exemple avec le décret ministériel qui crée la Coordination Nationale. Il attribue à ses expatriés la capacité de représenter le gouvernement dans certains rendez-vous, mais pas dans d'autres où c'est la nationalité congolaise qui permet de parler au nom du pays². A la différence des rencontres cherchant à activer des agents, la concertation favorise la confrontation des opinions et leur mise en débat. Prendre la parole dans ces enceintes et y exprimer des propositions requiert notamment la maîtrise d'un style d'énonciation particulier. Dans le cas des négociations sur le climat, il faut savoir formuler des textes quasi juridiques où le choix du moindre mot est sujet à interprétation et où des zones de flou maintiennent l'accord sur ce qui a été décidé³.

De l'affrontement des porte-parole et de leurs conceptions des actions à entreprendre, ces sites ont pour vocation de produire des ententes. Dans un souci de maintenir un collectif, ces accords sont provisoires et ré-ouverts ultérieurement au débat. Rien n'est acté définitivement. Ce qui est entrepris l'est toujours à relativement court terme. Les sites de concertation dessinent alors des finalités vagues, caractérisées par l'imprécision qui entoure les conséquences à en tirer. L'objectif ultime des négociations internationales inscrit dans la Convention-cadre – une forme juridique qui engage une réflexion commune sans donner de consignes précises à ses Parties – est de stabiliser l'augmentation dangereuse de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, sans que les notions de danger ou de stabilisation ne soient définies⁴. Le comité des participants au fonds de la Banque Mondiale supervise les interventions chargées de préparer des pays à pouvoir être incités à réduire leur déboisement sans donner de vision prescriptive de ce que signifie être préparé, d'autant moins que le système pour lequel il faudra être prêt est lui-même en négociation⁵.

Outre cette gestion du flou, les sites de concertation déploient des investigations *in situ*. Différentes façons de faire sont testées sans préjuger de leur valeur pour l'action

¹ Chapitre 5 et 6.

² Chapitre 3.

³ Chapitre 6.

⁴ Chapitre 1.

⁵ Chapitre 3.

collective. Avec les activités exécutées conjointement, puis autour des incitations à réduire la déforestation tropicale, le processus décisionnel sur le climat a ainsi initié plusieurs investigations¹. Ces expérimentations ne sont pas étroitement suivies, ni surveillées. La Conférence des Parties ne se comporte pas en expérimentateur modèle qui suit un protocole et teste des hypothèses. Elle lance plutôt ce qu'on peut appeler des provocations qu'elle peut court-circuiter et dont elle peut perdre le contrôle². Ces investigations *in situ* sont souvent à l'origine de l'émergence de nouveaux sites de concertation qui se donnent leurs propres grilles d'évaluation et initient potentiellement de nouveaux tests pour cela. Chacun tente d'enregistrer les effets de ses essais pour mieux outiller l'itération suivante et mettre en circulation d'éventuels résultats. Du mode de coordination du Mécanisme pour Développement Propre gouvernant étroitement à distance des projets, les négociations internationales ont tiré le constat de son inadéquation à la lutte contre le déboisement et semblent mettre en forme un mode de coordination plus souple et plus intrusif, la finesse du grain de surveillance d'activités localisées laissant place à la supervision plus lâche d'un ensemble plus large de comportements³.

Les sites de concertation sont donc engagés dans une sorte d'apprentissage par la pratique. L'expression abondamment utilisée par les institutions de l'aide au développement paraît indiquer une forme de déresponsabilisation de la part de l'apprenant qui peut faire des erreurs. Mais, justement, pour répondre à leur grande faillibilité, les sites de concertation tentent d'être attentifs aux protestations portées par ceux dont la parole n'a pas été correctement entendue ou dont la capacité à agir a été amoindrie. Par exemple, suite à des critiques, le Comité Exécutif du marché du carbone a entamé une remise en question des modalités de fonctionnement de l'expérience grandeur nature stimulée par le Protocole de Kyoto. De leur côté, les consultants de la Coordination Nationale ont décidé de créer des groupes thématiques en réponse aux ONG internationales et leurs alliés congolais contestant ce qui était une des expérimentations de la préparation, l'embauche de McKinsey pour élaborer des recommandations de mesures nationales de réduction de la déforestation⁴.

¹ Chapitre 1.

² Sur la notion de « provocation » voir Fabian Muniesa, 2014, *The Provoked Economy : Economic Reality and the Performative Turn*, London, Routledge ; sur l'expérimentation politique voir Yannick Barthe, Dominique Linhardt, 2009, « L'expérimentation : un autre agir politique », *Papiers de Recherche du CSI*, n°013.

³ Chapitres 1, 2 et 6.

⁴ Chapitres 2 et 5.

SECURISER DES POINTS DE CONTACT, APPRECIER ET ASSIGNER DES EFFORTS

Les investigations lancées des sites de concertation amènent des assemblages constitués autour d'agences préparatrices à coordonner leurs actions. Les deux derniers cadrages que nous présentons maintenant sécurisent les points de contacts entre les entités qui agissent ainsi de concert, tout en veillant à apprécier et assigner les efforts de chacun. Après les techniques de l'attachement et les procédures de la décision politique ce sont ici les dispositifs métrologiques et les formes d'appropriation qui occupent une place centrale. Parce que des comportements potentiellement imprévisibles doivent se coordonner, il faut sécuriser leur rencontre. Sécuriser signifie accroître la prédictibilité des conduites afin que, sur le court terme de l'action collective planifiée dans les sites de concertation, leur projection soit fiable. Le Mécanisme pour un Développement Propre, qui délègue l'action pour le climat à des porteurs de projet, déploie un ensemble de procédures et de règles pour garantir que l'entrepreneur congolais maîtrise son activité. Toujours pour s'assurer de sa conduite future, ses partenaires financiers évaluent de leur côté par *due diligence* sa légitimité politique locale¹. Le dispositif de confiance élaboré par la Coordination Nationale cherche de manière similaire à sélectionner des investisseurs prêts à réellement investir dans des projets carbone qui réduiront les émissions de CO₂ et non à utiliser l'accès aux forêts pour d'autres finalités².

Certains des contacts impliquent la circulation d'argent. Le financement par des acteurs du Nord – gouvernement, entreprise, ONG – d'activités au Sud est l'un des principaux moyens par lequel de la coordination est produite dans la géopolitique du carbone. Sécuriser vise à garantir la bonne circulation de cet argent, c'est-à-dire que ce pour quoi il est alloué se réalise effectivement. La procédure administrative concédant le droit d'exploiter le carbone des forêts congolaises veille ainsi à ce que les frais déboursés par les développeurs au cours de leur candidature servent au fonctionnement de la prise de décision et que ceux qu'ils dépenseront ensuite servent aux actions de terrain et non à remplir les poches de fonctionnaires³. Aux côtés de sommes d'argent, d'autres objets circulent comme, par exemple, les réductions d'émissions certifiées produites dans les marchés du carbone. Sous-tendu par la planification de l'itinéraire technique des projets, l'élaboration de contrefactuelles, l'attribution de droits de propriété, le processus de passivation de cette nouvelle commodité sécurise son transfert⁴. La mobilité des agences préparatrices activées contribue également à créer

¹ Chapitre 2.

² Chapitre 5.

³ Chapitre 5.

⁴ Chapitre 2.

des connexions sûres. En quittant le ministère de l'Environnement congolais, qui a été son rattachement institutionnel pendant trois ans, pour les bureaux de la Banque Mondiale à Washington, le consultant international met à disposition de son nouvel employeur temporaire le savoir-faire incorporé acquis à Kinshasa ainsi que ses contacts personnels et peut de la sorte augmenter l'articulation entre ce qui se passe en RDC à ce qu'entreprend l'organisation ailleurs¹. L'ancien membre du BioCarbon Fund, qui a rejoint le courtier français de crédits carbone, est un autre exemple de la façon dont la mobilité sécurise des contacts, puisque son passage de l'un à l'autre a initié une collaboration entre les deux entités pour investir dans le projet de reboisement congolais². Les contacts peuvent être alors de plusieurs années, à l'instar de la durée d'un financement, ou très éphémères, comme l'infiltration d'une militante de Greenpeace sous les couleurs belges durant les deux semaines de négociation à Durban, une infiltration sécurisée car régie par le code moral selon lequel l'observateur reste discret sur ce qu'il apprend³.

Parmi les éléments qui créent de la coordination figurent aussi les objets technico-scientifiques qui forment des chaînes métrologiques permettant, par exemple, de produire des images satellites de l'intégralité du couvert forestier tropical ou de déduire le stock de carbone d'une multitude d'espèces forestières⁴. Créer de la comparabilité spatio-temporelle accroît les interactions. Dans ses mises en contact se jouent alors l'appréciation et l'assignation des efforts. L'action concertée repose, en effet, sur des moyens de visualiser la contribution de chacun à l'entreprise commune afin d'organiser leur récompense ou du moins leur valorisation dans le travail d'intéressement des agences activatrices ou en tant qu'outil de négociation dans les concertations. La définition de ce qu'est un effort et l'accent mis sur la nécessité de l'évaluer varient d'un site à l'autre et en fonction des investigations. Dans les négociations sur le climat, qui constituent le centre des activités relatives à la géopolitique du carbone – ou, du moins, cherche à le rester –, cette nécessité est très forte et la tonne de CO₂ constitue la métrique de référence⁵. C'est à travers des dispositifs tels que la cartographie par télédétection que la finalité est stabilisée, que les entités dont on mesure les efforts sont circonscrites et la distribution des rôles effectuée⁶. Mettre l'accent sur les émissions de CO₂ à travers des satellites d'observation de la Terre, des équations allométriques et

¹ Chapitres 3 et 5.

² Chapitre 2.

³ Chapitre 6.

⁴ Chapitre 4.

⁵ Chapitre 1.

⁶ Chapitres 1 et 2.

la modélisation des cycles du carbone, met en forme une finalité légèrement différente de celle d'une approche qui chercherait à gouverner les gouvernants sur la base d'indicateurs de bonne gouvernance¹. Quand la première donne de la capacité à agir à des experts de l'interprétation d'images satellitaires, la seconde l'attribue aux moralistes spécialistes de la vie politique en Afrique.

Quel est l'effet de tout ce qui est entrepris par rapport à ce qui se serait passé sinon ? Etablir un niveau, ou scénario, de référence est essentiel, pour répondre à cette question centrale dans l'organisation de l'action concertée². Un tel outil permet l'appréciation de ce qui relève de l'action collective, de ce qui peut être mis au crédit de l'activité générée. Quel est le profit pour la réalité de toute cette énergie dépensée ? L'action pour prendre soin d'un bien public a le souci de sa propre utilité. Elle se donne les critères de sa réussite, négociés dans les sites de concertation, et évalue selon eux son efficacité. Cela ne signifie pas que ses protagonistes se gargarisent de succès car ils créent une extériorité, un mal, un dommage contre lequel agir. Dans le cas de la géopolitique du carbone, le danger est l'augmentation anthropique des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Les instruments de mesure et d'assignation des responsabilités estiment, par conséquent, ce qui est attribuable aux actions engendrées par le processus de prise en charge du bien public et le démarquent de ce qui est alors jugé hors de la responsabilité collective³.

L'activation d'agences préparatrices, la mobilisation de public concernés, la création de sites de concertation, les investigations *in situ* qu'ils lancent, la sécurisation de mises en contact et l'évaluation des efforts entrepris sont ce que nous proposons de considérer comme les cadrages de l'action concertée pour prendre soin d'un bien public. L'expression n'est pas très élégante et les éléments présentés ci-dessus ne sont que des suggestions dont la viabilité et la pertinence seront à éprouver. A ce stade, il n'est d'ailleurs pas toujours très clair d'identifier, pour nous et le lecteur, ce qui relèverait du cas spécifique du climat, voire des émissions de CO₂ du déboisement tropical, de l'action environnementale concertée à l'échelle planétaire, de l'action concertée pour un bien public, globalisé ou problématisé différemment. Nous voulons néanmoins attirer l'attention sur le constat que le statut de bien public d'un objet – l'état de l'atmosphère et la perte de couvert forestier – est le résultat d'un travail qu'on pourrait

¹ Chapitre 4.

² Chapitres 2, 3 et 4.

³ Et qui, dans le cas des négociations sur le changement climatiques, est attribué à la nature par opposition à ce qui relève de l'activité anthropique.

qualifier de mobilisation politique et dont nous avons tenté d'énumérer les ingrédients à partir du cas de la géopolitique du carbone.

Le difficile cadrage de la géopolitique du carbone

Toute action collective doit être constamment cadrée au risque sinon de se déliter. Dans le cas de la géopolitique du carbone nous voulons insister sur le fait qu'il s'agit d'un travail particulièrement fragile. Les travaux de sociologie de la traduction étendue aux marchés et à la décision politique paraissent souvent partir du principe que les cadrages sont menacés par la prolifération des attachements marchands et l'émergence de toujours plus de groupes concernés capables de protester¹. Ici, le principal débordement est l'inertie, le désintérêt de la finalité pour laquelle fournir ensemble des efforts, l'extinction de l'activité coordonnée, l'épuisement de l'énergie requise pour activer, mobiliser, débattre, investiguer, sécuriser et évaluer, autrement dit la disparition du caractère concerté, et donc collectif, des conduites.

Prenons le consensus, le mode de décision au sein des négociations sur le changement climatique. Il permet la concertation – c'est donc un élément essentiel de ce cadrage-là – mais aussi l'indécision qui, si elle est répétée, peut mettre en péril le mouvement initié au début des années 1990². Les investigations lancées par ce site et leur dimension ouvertement exploratoire stimulent des interventions aux quatre coins du monde, comme la préparation de la RDC. Mais, elles engendrent aussi de la démobilisation, dans la mesure où les agents activés par ces processus ne concèdent que très peu d'investissements durables – et n'activent que quelques individus et non des populations entières –, dans l'attente d'être certains de ne pas sacrifier des moyens pour quelque chose qui deviendra obsolète étant donné l'avancement des négociations³. Par ailleurs, la production de nouveaux sites de concertation issus des expérimentations *in situ*, certes, agrège davantage autour de la finalité, mais risque aussi de la distordre. Ces sites échappent au processus décisionnel international et les éléments auxquels tient leur coordination sont fragiles – la mobilité de quelques agents faiblement attachés à des institutions ou encore le lent transfert de l'argent d'une entité à l'autre. Leur pratique de compte-rendu et d'archivage, qui permet de mettre en circulation des résultats et donc de capitaliser sur des tests passés, mène à un foisonnement

¹ Voir les références de l'introduction.

² Chapitres 1 et 6.

³ Chapitre 3.

d'inscriptions qui tend à rendre illisible ce qui se passe¹. Enfin, la sécurisation des contacts est elle aussi défiée par le manque d'infrastructures de télécommunication pour mettre en circulation des images satellites vers les bureaux de l'administration forestière de certains pays en développement, par exemple, et on cherche à assigner des efforts sans démêler une étiologie, celle du déboisement tropical, particulièrement compliquée².

Parce que l'inertie guette et non le bouillonnement, parce que le compromis est le maître mot et non le changement radical, nous parlerons d'aménagement plutôt que d'agencement. Callon propose de qualifier d'agencement des arrangements hétérogènes, tels que ceux que nous avons exposés dans la thèse, et d'y associer le qualificatif marchand ou politique pour indiquer la spécificité de l'action ainsi agencée³. Il dit préférer ce terme à celui d'assemblage, notamment pour mettre en évidence que les cadrages qui les constituent mettent en forme des cours d'action et en sont les enjeux. Mais, justement, en insistant sur le fait que l'agencement infléchit des trajectoires et dote des entités de la capacité à réagir, la notion véhicule l'idée d'une transformation radicale possible. Parler de débordements et non de résistances indique un trop plein d'activités qu'il faut canaliser et non un milieu asymétrique fortement sédimenté. Les exemples pris sont illustratifs puisque ce sont des domaines où l'innovation technologique mise en marché prolifère et où des collectifs sont de plus en plus habilités à exprimer leurs préoccupations. Employer le terme d'aménagement n'est pas une coquetterie. Nous voulons signifier que, dans le cas de la lutte contre le changement climatique, l'action collective vers cet objectif n'est possible qu'à la marge et toujours de manière réversible, non pas pour garantir un retour exact à l'état précédent – ce qui n'est jamais possible –, mais car l'ordre établi est difficilement ébranlable. L'activisme des petites associations autochtones congolaises, qui en viennent presque à mendier leur participation à un atelier pour recevoir les quelques dollars qui y seront distribués pour « le transport », n'est pas producteur d'une expertise poussée et habilitante sur la durabilité de la gestion forestière communautaire. Un acheteur de crédits carbone issus de projets forestiers – une entreprise souhaitant compenser volontairement ses émissions – n'est pas noyé par une offre massive, ni harcelé par une foule de vendeurs tentant de le capturer et devra probablement être lui-même l'initiateur de l'activité.

¹ Introduction.

² Chapitres 3 et 4.

³ M. Callon, « Qu'est-ce qu'un agencement marchand ? », *op. cit.*

Nous suggérons, par conséquent, de voir l'aménagement comme l'agencement dans/d'un milieu très contraint où le moindre petit mouvement vers la finalité recherchée nécessite de nombreuses micro-provocations et micro-ajustements, producteurs d'une foule de médiations. Le projet carbone est exemplaire¹. Faire pousser des arbres pour réduire quelques tonnes de CO₂ engendre la production de centaines de documents, de courtiers de crédits carbone, de droits de propriété, de rencontres marchandes, de contrats à négocier et de démonstrations à réussir. De la même manière, lister les modes possibles de financement des incitations à réduire le déboisement requiert un centre de conférence, des centaines de délégués, des heures de débats, des dizaines de brouillons, des années d'expérience dans la négociation et une attention de tous les instants². Ici, pas de planification dirigiste à long-terme possible, ni de principe incontestable d'allocation optimale des ressources.

Un aménagement international

Si l'évocation du changement climatique suscite autant de déception c'est peut-être parce que faire pousser quelques arbres dans la savane congolaise ou écrire un texte d'une page truffé d'ambiguïtés discursives et dénué de force normative nous paraissent être des actions bien dérisoires face au danger imminent décrit par les climatologues. Mais, aussi anodines soient-elles, elles ont nécessité une activité intense que la thèse a essayé de mettre en valeur. A l'issue de notre enquête, nous suggérons que l'une des raisons de l'engourdissement, qui menace la géopolitique du carbone et requiert une telle débauche d'énergie, est son internationalité. L'action concertée pour prendre soin de l'atmosphère est certes cadrée en vue de produire un effet évalué selon la métrique carbone mais elle obéit également à une autre injonction : elle doit être internationale. Si nous considérons la plantation d'acacias au Nord de Kinshasa et la vingtaine de lignes sur le mode de financement de la lutte contre le déboisement tropical comme des interventions que les gouvernements du monde entier soutiennent, plus ou moins directement, elles perdent leur caractère insignifiant.

L'internationalité, au sens de tous les Etats représentés aux Nations Unies ensemble, est constitutive du processus de négociation qui a fait de l'atmosphère un problème à traiter. La division en nationalités est inscrite dans l'organisation de ses concertations, de même que dans les formes juridiques qui l'outillent, la Convention-cadre et le

¹ Chapitre 2.

² Chapitre 6.

Protocole¹. Les processus de préparation soutenus par la Banque Mondiale – une entité internationale (ou transnationale) s’adressant la plupart du temps à des gouvernements – attendent de leur côté l’élaboration de stratégies nationales². Quand le ministère de l’Environnement de la RDC effectue une démonstration de son activité devant des représentants de la banque de développement, il ne fait monter sur scène que des congolais³. Si la mesure du couvert forestier pantropical par la FAO – une autre entité internationale qui travaille avec les administrations forestières nationales – ne représente pas les frontières géopolitiques, l’utilisation d’une grille d’échantillonnage systématique rend possible la fragmentation selon ce découpage que l’évaluation des capacités métrologiques et la rationalisation des ajustements des niveaux de référence confirment, respectivement en prenant comme unité les territoires nationaux et en utilisant comme indicateur le Produit Intérieur Brut par habitant⁴. Même lorsque l’action est déléguée à des porteurs de projet des autorisations gouvernementales sont nécessaires⁵.

Tous ces dispositifs garantissent l’internationalité en empiétant en fait très peu sur les espaces nationaux. Seuls quelques membres associés plus ou moins à leurs administrations sont mobilisés, les territoires ne sont pas quadrillés d’infrastructures spécifiquement déployées pour l’entreprise commune, leurs populations restent assez peu concernées par le sujet et les entités directement affectées, comme les entreprises des nations industrialisées tenues de diminuer leurs émissions, ne le sont pas par la contrainte mais par des modes plus souples de conduite de leur conduite comme l’incitation monétaire. Nous faisons l’hypothèse que c’est à cette condition-là qu’une action internationale est possible. L’internationalité de la géopolitique du carbone serait en fait produite entre les espaces nationaux, à leurs bords poreux, finalement difficiles à circonscrire clairement. A plusieurs reprises dans la thèse nous avons décrit des situations où l’action collective est cantonnée à la marge et où ce qu’on pourrait appeler les formats d’un monde composé d’Etats modernes s’actualisent – souveraineté, développement des économies nationales, autorité ministérielle, etc. La délégation brésilienne, par exemple, veille systématiquement à ce que les initiatives des négociations n’interfèrent pas avec les priorités nationales. L’idée d’un avenir nécessairement meilleur évalué en termes de revenu financier national est saillante quand, en RDC, les consultants veulent ajuster les niveaux de référence avec lesquels

¹ Chapitre 1.

² Chapitres 3 et 5.

³ Chapitre 3.

⁴ Chapitre 4.

⁵ Chapitres 2 et 5.

les efforts du pays contre le déboisement seront estimés. Le maintien du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Environnement dans la concession des ressources naturelles congolaises résistent aussi à une gestion distribuée surveillée de l'extérieur. Enfin, le statut incertain et fragile de la Conférence des Parties – ni organisation autonome, ni simple site de rencontre diplomatique – témoigne de la récalcitrante à instaurer une entité capable de gouverner les gouvernements.

L'action internationale est alors interstitielle, comme le montrent les exemples suivants. L'infiltration de militants environnementaux dans la délégation belge le temps d'une session de négociation ; les agents préparateurs expatriés qui travaillent pour le ministère congolais tout en étant payés par des fonds publics allemands et norvégiens gérés par la Banque Mondiale ; le marché du carbone qui lie un régulateur à Bonn à une collection d'activités à travers divers pays par des auditeurs mobiles ; les chaînes de représentations politiques transnationales des communautés locales entretenues par Greenpeace ; le dispositif de confiance qui externalise le contrôle de l'honorabilité des investisseurs intéressés par le carbone des forêts congolaises à des banques, etc. Le processus d'aménagement et ses cadrages – activer, mobiliser, débattre, investiguer, sécuriser et évaluer – contribuent à créer et entretenir ces interstices qui rendent possible la géopolitique du carbone, une action concertée pour prendre soin du bien public qu'est le climat, une action au sein de laquelle les êtres qui se concertent et sont invités à agir sont les Etats-Parties des Nations Unies.

Perspectives

Que faire avec la description proposée dans ces pages ? Pour conclure ce travail nous suggérons trois pistes d'investigation possibles : poursuivre l'analyse des négociations internationales sur le changement climatique dans une optique de contribuer à la réflexivité des acteurs qui y sont engagés, mettre les cadrages de l'action concertée à l'épreuve d'autres actions collectives visant à la préservation de biens publics globalisés ou enfin contraster l'action internationale concertée et pacifique à d'autres formes d'interventions autour de ressources naturelles mettant en jeu les relations Nord-Sud.

La première option consisterait à enrichir la description de l'action collective pour le climat, en continuant à suivre l'évolution des débats sur les règles en matière d'incitations à réduire le déboisement tropical par exemple. Après avoir établi un cadre encore relativement souple lors de la session de 2013, les négociateurs disent entrer à

présent dans une phase d'opérationnalisation¹. Il serait intéressant de voir comment ce mode de coordination plus lâche et en même temps potentiellement plus intrusif prendra forme et, si des interventions qui ne se déclinent pas en projets localisés étaient menées, dans quelle mesure et comment elles seraient gouvernées à distance par une supervision internationale. D'autres sujets relatifs aux négociations pourraient aussi être étudiés, comme l'émergence de la question de l'adaptation ou l'idée controversée d'un système de compensation financière des dommages causés par le changement climatique. Fort du travail d'analyse mené ici, la poursuite de cette enquête empirique pourrait avoir une vocation ouvertement performative. Rendre compte, en sociologue de l'innovation, de la manière dont la décision internationale est organisée pourrait outiller la négociation. Notre « ingénierie politique » de l'action internationale pour le climat, pour reprendre l'expression de Callon, serait à l'image de cette action, tâtonnante, progressive et modeste. Ce serait alors plutôt une politique ! Il ne s'agirait pas de proposer de nouveaux principes de « gouvernance du système Terre », comme l'a récemment fait un groupe de chercheurs en sciences sociales – pour beaucoup en sciences politiques basés aux Etats Unis –, mais de mettre en lumière les contraintes qui pèsent sur la coordination, la manière dont certaines d'entre elles sont constituées comme indépassables et les effets d'une telle situation². Dans son appel pour une réforme des interactions intergouvernementales, le collectif évoqué ci-dessus identifie, par exemple, la nécessité de passer de la décision par consensus au vote majoritaire. Nous avons constaté qu'il s'agit d'une préoccupation des négociateurs qui en ont fait un sujet officiel de discussion³. Seulement, parce que le consensus est pour l'instant le seul mode décisionnel autorisé au sein la Conférence des Parties, rendre possible le vote doit faire consensus, ce qui est loin d'être le cas. On peut alors se demander si l'efficacité d'une action concertée entre gouvernements ne dépend pas justement de l'adhésion plus ou moins forte de tous aux objectifs à atteindre et aux moyens proposés. Par ailleurs, au lieu de prendre comme modèle le vote – le mode décisionnel dominant des sociétés démocratiques –, la gestion de la négociation diplomatique et l'art de faire émerger des accords, efficaces car ambigus, pourraient être davantage investigués. Documenter plus attentivement ces pratiques et réfléchir aux mécanismes de délégation de la parole, incorporée ou textuelle, en posant la question de la capacité des mandants à réagir à la façon dont leur parole a été représentée, ces opérations analytiques seraient probablement plus utiles à une réforme du processus.

¹ Echange de mails avec un délégué français du ministère de l'Ecologie, 3 mars 2014.

² Franck Biermann, Kenneth A. Abbott, Steinar Andresen, *et al.*, 2012, « Navigating the Anthropocene: Improving earth system governance », *Science*, 335, p. 1306-1307.

³ Chapitre 6.

La seconde option que nous souhaitons évoquer serait de mettre les cadrages de l'action concertée identifiés dans le cas du climat – plus précisément des émissions de CO₂ attribuées au déboisement tropical – à l'épreuve des façons dont d'autres biens publics globalisés sont mis en forme. Les ressources génétiques végétales (agricoles ou pharmaceutiques), par exemple, seraient un point de comparaison et de contraste intéressant¹. Quels seraient alors les agences préparatrices, les publics mobilisés, les sites de concertation, les investigations *in situ*, les points de contact sécurisés et les efforts évalués et assignés de ce processus de formation d'un autre bien public mondial ? La question de l'appropriation de ces ressources s'annonce d'emblée plus importante, l'action collective recourant à des instruments juridiques comme les brevets bien plus intransigeants que la *soft law* du climat. Le site de concertation qu'est le processus de négociation instauré par la convention-cadre sur la diversité biologique semble être moins central que celui consacré au climat. On pourrait alors interroger son autorité face à d'autres sites internationaux où est débattu le problème, comme l'Organisation Mondiale du Commerce. En revanche, on trouverait des agences préparatrices proches de celles organisées dans le cas du déboisement tropical autour des revendications autochtones et de la foresterie communautaire, voire potentiellement connectées avec elles. Le problème de la sécurité alimentaire, c'est-à-dire de la possibilité pour tout le monde d'accéder à une quantité de nourriture saine suffisante, pourrait être un autre point de contraste à exploiter. Actuellement des rencontres sont hébergées par la FAO pour débattre et émettre des sortes de directives sur le sujet à l'encontre de l'aide internationale². Dans ce site de concertation plusieurs options sont défendues, de la défense de pratiques agroécologiques cherchant à minimiser le recours aux intrants chimiques afin que les exploitations familiales des pays en développement puissent être souveraines, à la promotion de biotechnologies telles que les OGM dont la capacité à accroître les rendements est présentée comme la solution à la faim dans le monde. Qui sont leurs porte-parole ? Quelles investigations mènent-ils et où ? Quelle serait la valeur normative de ces bonnes pratiques face à ce qui est décidé dans d'autres sites de

¹ Christophe Bonneuil, Marianna Fenzi, 2011, « Des ressources génétiques à la biodiversité cultivée. La carrière d'un problème public mondial », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 5, 2, p. 206-233, Valérie Boisvert, Franck-Dominique Vivien, 2010, « Gestion et appropriation de la nature entre le nord et le sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité », *Revue Tiers Monde*, 202, p. 15-32, et Frédéric Thomas, 2006, « Biodiversité, biotechnologies et savoirs traditionnels. Du patrimoine commun de l'humanité aux ABS », *Revue Tiers Monde*, 188, p. 825-842.

² Discussion avec Lise Cornilleau, doctorante à Sens (INRA) et au Centre de Sociologie des Organisations (SciencesPo). Nous nous basons aussi ici sur un projet de recherche mené courant 2013 en collaboration avec l'Agence Française de Développement, Véra Ehrenstein, Tiphaine Leménager, à venir, *Développer (avec) l'agroécologie. Montages institutionnels, histoires sociotechniques et potentiel environnemental*, Document de travail AFD.

concertations, tels que les organismes nationaux de développement, dont les interventions et les agences préparatrices qu'elles activent sont assez peu coordonnées entre elles ? Traiter ces questions mettrait en évidence une action collective dont la dimension concertée serait probablement bien plus fragile que celle en réponse au climat. Prenons comme dernier exemple la santé publique. Depuis le début des années 2000, des partenariats dits globaux, associant notamment donateurs gouvernementaux et fondations philanthropiques, sont créés pour interagir avec l'industrie pharmaceutique afin de faciliter l'accès aux médicaments et aux vaccins dans les pays en développement. L'une d'entre elles, la GAVI Alliance, héberge de véritables expérimentations marchandes pour accroître le taux d'immunisation infantile à travers le monde¹. Comme dans le cas du climat, le maintien de ce genre de partenariats repose sur la capacité d'agences préparatrices à intéresser des financeurs qui composent leurs comités décisionnels et à activer, dans les pays récipiendaires, les réseaux techniques – la chaîne du froid par exemple – et humains de Médecins sans frontières capables de prendre en charge la vaccination.

La dernière piste de recherche future que nous allons succinctement esquisser pour conclure consisterait à contraster ce genre d'action concertée qui met en forme des biens publics globalisés à des actions internationales – dans le sens où l'étatité est un enjeu –, où la force physique voire la violence se substitue à la concertation. La mise en marché de ressources naturelles principalement situées dans des pays non occidentaux, comme le pétrole, l'uranium mais aussi le bois, en seraient de bons exemples². On pourrait alors se demander dans quelles mesures les dimensions expérimentale et itérative ne sont pas remplacées par la recherche de la coercition, le trouble sur la propriété des ressources entretenu au lieu d'être dissipé pour assigner les efforts et certaines préoccupations – la santé des travailleurs, la légalité des concessions, la redistribution des revenus, etc. – délibérément atténuées. Notre hypothèse, dans tous les cas, est que la problématique abordée sous la notion d'aménagement international ne serait donc pas sans lien avec la question de la guerre et de la paix.

¹ Ces remarques prennent appui sur une enquête que nous avons amorcée au printemps 2014.

² G. Hecht, « Being nuclear », *op. cit.*, T. Mitchell, « Carbon democracy », *op. cit.*, et A.L. Tsing, « Friction », *op. cit.*

Bibliographie

Agrawal Arun, Clark C. Gibson, 1999, « Enchantment and disenchantment: the role of community in natural resource conservation », *World development*, 27, 4, p. 629-649.

Akrich Madeleine, 1987, « Comment décrire les objets techniques ? », *Techniques & Culture*, 9, p. 49-64.

Akrich Madeleine, 1989, « La construction d'un système socio-technique », *Anthropologie et sociétés*, *Anthropologie et Sociétés*, 13, p. 31-54.

Akrich Madeleine, Michel Callon, Bruno Latour, 1988, « A quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement », *Gérer et Comprendre*, *Annales des Mines*, 11, p. 4-17.

Anders Gerhard, 2010, *In the shadow of good governance an ethnography of civil service reform in Africa*, Boston, Brill.

Autesserre Sandrine, 2010, *The trouble with the Congo: Local violence and the failure of international peacebuilding*, Cambridge, Cambridge University Press.

Aykut Stefan C., Amy Dahan, 2011, « Le régime climatique avant et après Copenhague : sciences, politiques et l'objectif des deux degrés », *Natures Sciences Sociétés*, 19, 2, p. 144-157.

Barnes Jessica, Michael Dove, Myanna Lahsen, et al., 2013, « Contribution of anthropology to the study of climate change », *Nature Climate Change*, 3, 6, p. 541-544.

Barnett Michael N., Martha Finnemore, 1999, « The politics, power and pathologies of International Organizations », *International Organizations*, 53, 4, p. 699-732.

Barry Andrew, 2001, *Political machines: Governing a technological society*, London, The Athlone Press.

Barry Andrew, 2004, « Ethical capitalism », dans Wendy Lerner, William Walters (dir.), *Global Governmentality: Governing International Spaces*, London, Routledge, p. 195-211.

Barry Andrew, 2013, *Material politics. Disputes along the pipeline*, Oxford, Wiley Blackwell.

Barthe Yannick, 2006, *Le pouvoir d'indécision: la mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica,

Barthe Yannick, 2009, « Les qualités politiques des technologies. Irréversibilité et réversibilité dans la gestion des déchets nucléaires », *Tracés*, 16, 1, p. 119-137.

Barthe Yannick, 2010, « Cause politique et 'politique des causes'. La mobilisation des vétérans des essais nucléaires français », *Politix*, 23, 91, p. 77-102.

Barthe Yannick, Dominique Linhardt, 2009, « L'expérimentation : un autre agir politique », *Papiers de Recherche du CSI*, n°013.

Barthe Yannick, Michel Callon, Pierre Lascoumes, 2010, « De la décision politique réversible. Histoire d'une contribution inattendue de l'industrie nucléaire (française) à l'instauration de la démocratie dialogique », *Brazilian Journal of Urban Management*, 2, 1, p. 57-70.

Bayart Jean-François, 1989, *L'Etat en Afrique: La politique du ventre*, Paris, Fayart.

Becker Howard S., 1985, *Outsiders: études de sociologie de la déviance*, Paris, Editions Métailié.

Bellier Hélène, 2012, « Les peuples autochtones aux Nations unies : un nouvel acteur dans la fabrique des normes internationales », *Critique Internationale*, 1, 54, p. 61-80.

Benson Etienne, 2012, « One infrastructure, many global visions: The commercialization and diversification of Argos, a satellite-based environmental surveillance system », *Social Studies of Science*, 42, 6, p. 843-868.

Betsill Michele M., 2001, « Environmental NGOs meet the sovereign state: The Kyoto Protocol negotiations on global climate change », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 49, p. 49-64.

Betsill Michele M., Elisabeth Corell, 2001, « NGO influence in international environmental negotiations: A framework for analysis », *Global Environmental Politics*, 1, 4, p. 65-85.

Bidaud Cécile, 2012, *Le carbone qui cache la forêt. La construction scientifique et la mise en politique du service de stockage du carbone des forêts malgaches*, Thèse de doctorat, Etudes de Développement, Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève

Biermann Franck, Kenneth A. Abbott, Steinar Andresen, et al., 2012, « Navigating the Anthropocene: improving earth system governance », *Science*, 335, p. 1306-1307.

Bierschenk Thomas, Jean-Pierre Chauveau, Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2000, « Introduction : les courtiers entre développement et état », dans Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau, Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête des projets*, Paris, Edition Karthala.

Blundo Giorgio, 2001, « 'Dessus-de-table'. La corruption quotidienne dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal », *Politique africaine*, 83, 3, p. 79-97.

Blundo Giorgio, 2002, « Editorial/ La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique », *Bulletin de l'APAD*, 23-24.

Blundo Giorgio, Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2001, « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, 3, p. 8-37.

Blundo Giorgio, Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2001b, « Sémiologie populaire de la corruption », *Politique africaine*, 3, p. 98-114.

Boisvert Valérie, Franck-Dominique Vivien, 2010, « Gestion et appropriation de la nature entre le nord et le sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité », *Revue Tiers Monde*, 202, p. 15-32.

Boltanski Luc, Eve Chiapello, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

Bonneuil Christophe, 2000, « Development as Experiment: Science and state building in late colonial and postcolonial Africa », 1930-1970, *Osiris*, 15, p. 258-281

Bonneuil Christophe, Jean-Baptiste Fressoz, 2013, *L'Événement Anthropocène : la Terre, l'histoire et nous*, Paris, Seuil.

Bonneuil Christophe, Les Levidow, 2012, « How does the World Trade Organization know? The mobilization and staging of scientific expertise in the GMO trade dispute », *Social Studies of Science*, 42, 1, p. 75-100.

Bonneuil Christophe, Marianna Fenzi, 2011, « Des ressources génétiques à la biodiversité cultivée. La carrière d'un problème public mondial », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 5, 2, p. 206-233.

Bowker Geoffrey C., Susan L. Star, 2000, *Sorting things out: Classification and its consequences*, Cambridge MA, The MIT Press.

Bumpus Adam G., Diana M. Liverman, 2008, « Accumulation by decarbonization and the governance of carbon offsets », *Economic Geography*, 84, 2, p. 127-155.

Çalışkan Koray, Michel Callon, 2009, « Economization, part I : Shifting attention from Economy towards processes of economization », *Economy and Society*, 38, 3, p. 369-398.

Çalışkan Koray, 2010, *Market Threads: how cotton farmers and traders create a global commodity*, Princeton, Princeton University Press.

Callon Michel, 1981, « Struggles and Negotiations to Define What is Problematic and What is Not », dans Karin D. Knorr, Roger Krohn, Richard Whitley (dir.), *The Social Process of Scientific Investigation*, Springer Netherlands, Sociology of the Sciences A Yearbook, p. 197-219.

Callon Michel, 1986, « Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, p. 169-208.

Callon Michel, 1991, « Réseaux technico-économiques et irréversibilités », dans Robert Boyer, Bernard Chavance, Olivier Godard (dir.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, Editions de l'EHESS, p. 195-230.

Callon Michel, 1998a, Introduction dans Michel Callon (dir.), *The laws of the markets*, Oxford, Blackwell Publishers/Sociological Review, p. 1-57.

Callon Michel, 1998b, « An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology », dans Michel Callon (dir.), *The laws of the markets*, Oxford, Blackwell Publishers/Sociological review monograph, p. 244-269.

Callon Michel, 1999, « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégaï: la double stratégie de l'attachement et du détachement », *Sociologie du travail*, 41, 1, p. 65-78.

Callon Michel, 2003, « Notes de Lecture. Andrew Barry, 'Political machine. Governing a technological society', The Athlone Press, 2001 », *Cosmopolitiques*, février 2003, p. 207-222.

Callon Michel, 2004, « Europe wrestling with technology », *Economy & Society*, 33, 1, p. 121-134.

Callon Michel, 2007, « An essay on the growing contribution of economic markets to the proliferation of the social », *Theory, Culture & Society*, 24, 7-8, p. 139-163.

Callon Michel, 2007, « What does it mean to say that economics is performative ? », dans Donald A. MacKenzie, Fabian Muniesa, Lucia Siu, *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, Princeton, Princeton University Press, p. 311-357.

Callon Michel, 2009, « Civilizing markets: Carbon trading between *in vitro* and *in vivo* experiments », *Accounting, Organizations and Society*, 34, 3, p. 535-548.

Callon Michel, 2012, « Les incertitudes scientifiques et techniques constituent-elles une source possible de renouvellement de la vie démocratique ? », *Papiers de Recherche du CSI*, n°028.

Callon Michel, 2013, « Qu'est-ce qu'un agencement marchand? », dans Michel Callon, Madeleine Akrich, Sandrine Dubuisson-Quellier, *et al.* (dir.) *Sociologie des agencements marchands: Textes choisis*, Paris, Presses des Mines, coll. Sciences Sociales, p. 323-440.

Callon Michel, Bruno Latour, 1981, « Unscrewing the Big Leviathan: or how actors macrostructure reality and how sociologists help them to do so? », dans Karin Knorr-Cetina, Aaron V. Cicourel (dir.), *Advances in Social Theory and Methodology : Toward an Integration of Micro and Macro-Sociologies*, London, Routledge, p. 227-303.

Callon Michel, Cécile Méadel, Vololona Rabearisoa, 2000, « L'économie des qualités », *Politix*, 13, 52, p. 211-239.

Callon Michel, Fabian Muniesa, 2003, « Les marchés économiques comme dispositifs collectifs de calcul », *Réseaux*, 6, p. 189-233.

Callon Michel, Fabian Muniesa, 2007, « Economic experiments and the construction of markets », dans Donald MacKenzie, Fabian Muniesa, Lucia Siu (dir.), *Do economists make markets? On the performativity of economics*, Princeton, Princeton University Press, p. 163-189.

Callon Michel, John Law, 1989, « On the construction of sociotechnical networks : content and context revisited », *Knowledge and Society : Studies in the Sociology of Science Past and Present*, 8, p. 57-83.

Callon Michel, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Callon Michel, Vololona Rabearisoa, 2008, « The Growing Engagement of Emergent Concerned Groups in Political and Economic Life: Lessons from the French Association of Neuromuscular Disease Patients », *Science, Technology & Human Values*, 33, 2, p. 230-261.

Callon Michel, Yuval Millo, Fabian Muniesa (dir.), 2007, *Market devices*, Oxford, Blackwell Publishers/Sociological Review.

Charnoz Olivier, Jean-Michel Severino, 2010, *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte/repère.

Chartier Denis, 2005, « ONG internationales environnementalistes et politiques forestières tropicales: L'exemple de Greenpeace en Amazonie », *Anthropologie et sociétés*, 29, 1, p. 103-120.

Cholez Céline, Pascale Trompette, Dominique Vinck, *et al.*, 2010, « L'exploration des marchés BoP. Une entreprise de morale », *Revue française de gestion*, 208-209, p. 117-135.

Claverie Elisabeth, 2012, « Mettre en cause la légitimité de la violence d'État », *Quaderni*, 78, 2, p. 67-83.

Cling Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, 2011, « La Banque mondiale, entre transformations et résilience », *Critique internationale*, 53, 4, p. 43-65.

Cœurdray Murielle, 2004, « Le double jeu de l'import-export symbolique. La construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 1, p. 80-90.

Collier Stephen J., Andrew Lakoff, 2008, « Distributed preparedness: the spatial logic of domestic security in the United States », *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 1, p. 7-28.

Collier Stephen J., 2011, *Post-Soviet Social: Neoliberalism, Social Modernity, Biopolitics*, Princeton, Princeton University Press.

Comaroff Jean, John Comaroff, 2007, « Law and disorder in the postcolony », *Social Anthropology*, 15, 2, p. 133-152.

Comaroff John L., Jean Comaroff, 1999, *Civil Society and the Political Imagination in Africa: Critical Perspectives*, Chicago, University of Chicago Press.

Cooper Frederik, Randall M. Packard, 1997, Introduction, dans Frederik Cooper, Randall M. Packard (dir.), *International development and the social sciences: Essays on the history and politics of knowledge*, Berkeley, University of California Press.

Cough Clair, Simon Shackley, 2001, « The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOs », *International Affairs*, 77, 2, p. 329-345.

Dahan Dalmedico Amy, « Le régime climatique entre science, expertise et politique », dans Amy Dahan Dalmedico (dir.), *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques : enjeux scientifiques et politiques*, Paris, La Découverte, p. 113-139.

Dahan Dalmedico Amy (dir.), 2007, *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques : enjeux scientifiques et politiques*, Paris, La Découverte.

Daston Lorraine, Peter Galison, 2012, *Objectivité*, Dijon, Les presses du réel.

Devin Guillaume, 2007, « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », dans Bertrand Badie, Guillaume Devin (dir.), *Le multilatéralisme: nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, p. 147-165.

Devin Guillaume, Marie-Claude Smouts, 2011, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin.

Dezalay Yves, 2004, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1, 151-152, p. 4-35.

Didier Emmanuel, 2007, « Quelles Cartes Pour Le New Deal? De La Différence Entre Gouverner et Discipliner », *Genèses*, 3, p. 48-74.

Diouf Mamadou, 2002, « Les Poissons ne peuvent pas voter un budget pour l'achat des hameçons. Espace public, corruption et constitution de l'Afrique comme objet scientifique », *Bulletin de l'APAD*, 23-24.

Dodier Nicolas, 1993, « Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, 11, 62, p. 63-85.

Dodier Nicolas, 1995, *Les hommes et les machines: la conscience collective dans les sociétés technicisées*, Paris, Editions Métailié.

Doganova Liliana, Marie Eyquem-Renault, 2009, « What do business models do? Innovation devices in technology entrepreneurship », *Research Policy*, 38, 10, p. 1559-1570.

Dupuy Pierre-Marie, 1990, « Soft law and the international law of the environment », *Michigan Journal of International Law*, 12, p. 420-435.

Edwards Paul N., 2006, « Meteorology as infrastructural globalism », *Osiris*, 21 1, p. 229-250.

Edwards Paul N., 2010, *A vast machine. Computer models, climate data, and the politics of global warming*, Cambridge MA, The MIT Press.

Edwards Paul N., Stephen H. Schneider, 2001, « Self-governance and Peer Review in Science-for-policy : The Case of the IPCC Second Assessment Report », dans Clark A. Miller, Paul N. Edwards PN (dir.), *Changing the atmosphere. Expert knowledge and environmental governance*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, p. 219-246.

Ehrenstein Véra, 2013, « Les professionnels de la réparation. Aider la République Démocratique du Congo à réduire sa déforestation : Programme Redd+ », *Sociologies pratiques*, 27, 2, p. 91-104.

Ehrenstein Véra, Fabian Muniesa, 2013, « The conditional sink: Counterfactual display in the valuation of a carbon offsetting reforestation project », *Valuation Studies*, 1, 2, p. 161-188.

Ehrenstein Véra, Tiphaine Leménager, à paraître, « Développer (avec) l'agroécologie. Montages institutionnels, histoires sociotechniques et potentiel environnemental », Document de travail, Agence Française de Développement.

Elyachar Julia, 2005, *Markets of Dispossession: NGOs, Economic Development, and the State in Cairo*, Durham, Duke University Press.

Englebert Pierre, Denis Tull, 2013, « Contestation, négociation et résistance : L'État congolais au quotidien », *Politique africaine*, 129, 1, p. 5-22.

Espeland Wendy N., Mitchell L. Stevens, 1998, « Commensuration as a social process », *Annual review of sociology*, 24, p. 313-343.

Evans Sterling, 1999, *The Green Republic : A conservation history of Costa Rica*, Austin, University of Texas Press.

Eymard-Duvernay François, Emmanuelle Marchal, 1994, « Les règles en action: entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, 35, p. 5-36.

Fairhead James, Melissa Leach, 2003, *Science, society and power: environmental knowledge and policy in West Africa and the Caribbean*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fairhead James, Melissa Leach, 1998, *Reframing deforestation: global analyses and local realities: studies in West Africa*, London, Routledge.

Ferguson James, 1994, *The Anti-politics Machine: « Development, » depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Ferguson James, 2005, « Seeing like an oil company: space, security, and global capital in neoliberal Africa », *American anthropologist*, 107, 3, p. 377-382.

Ferguson James, 2006, *Global Shadows: Africa in the neoliberal world order*, Durham, Duke University Press.

Ferguson James, Akhil Gupta, 2002, « Spatializing States: toward an ethnography of neoliberal governmentality », *American Ethnologist*, 29, 4, p. 981-1002.

Fogel Cathleen, 2004, « The Local, the Global, and the Kyoto Protocol », dans Sheila Jasanoff, Marybeth Long Martello (dir.), *Earthly politics. Local and Global in Environmental Governance*, Cambridge MA, The MIT Press.

Forsyth Tim, 2003, *Critical Political Ecology. The politics of environmental science*, London, Routledge.

Foucault Michel, 2004a, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard.

Foucault Michel, 2004b, *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Gallimard.

Fourcade Marion, 2011, « Cents and sensibility : economic valuation and the nature of 'nature' », *American journal of sociology*, 116, 6, p. 1721-1777.

Fresia Marion, 2012, « La fabrique des normes internationales sur la protection des réfugiés au sein du comité exécutif du HCR », *Critique internationale*, 1, p. 39-60.

Fressoz Jean-Baptiste, 2012, *L'Apocalypse joyeuse : une histoire du risque technologique*, Paris, Seuil.

Gayon Vincent, 2009, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme 'rapport' », *Sociologie du travail*, 51, 3, p. 324-42, p. 326.

Giraudeau Martin, 2007, « Le travail entrepreneurial, ou l'entrepreneur schumpetérien performé », *Sociologie du travail*, 49, 3, p. 330-350.

Godard Olivier, 2014, « Instruments économiques, justification et normes de justice. Le cas de la politique climatique », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascombes, Patrick Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po., p. 143-159.

Goldman Michael, 2005, *Imperial Nature: The World Bank and struggles for social justice in the age of globalization*, New Haven, Yale University Press.

Goswami Manu, 2010, *Producing India: From colonial economy to national space*, Chicago, University of Chicago Press.

Graber Frédéric, 2011, « Du faiseur de projet au projet régulier dans les Travaux Publics (XVIII-XIX siècles): pour une histoire des projets », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 3, p. 7-33.

Guérin Emmanuel, 2008, « Bailleurs émergents : où en est la Chine en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, 228, 4, p. 105-118.

Guillemot Hélène, 2007, « Les modèles numériques du climat », dans Amy Dahan Dalmedico (dir.), *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques : enjeux scientifiques et politiques*, Paris, La Découverte, p. 93-112.

Gupta Aarti, Eva Lövbrand, Esther Turnhout, et al., 2012, « In pursuit of carbon accountability: the politics of REDD+ measuring, reporting and verification systems », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4, p. 726-731.

Guyer Jane I., 2007, « Prophecy and the near future: Thoughts on macroeconomic, evangelical, and punctuated time », *American Ethnologist*, 34, 3, p. 409-421.

Hache Emilie (dir.), 2012, *Ecologie politique. Cosmos, communautés, milieux*, Paris, Amsterdam Editions.

Hache Emilie, 2007, « La responsabilité une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, 4, 28, p. 49-65.

Hache Emilie, 2011, *Ce à quoi nous tenons. Propositions pour une écologie pragmatique*, Paris, La Découverte.

Hecht Gabrielle, 2012, *Being nuclear. Africans and the global uranium trade*, Cambridge MA, The MIT Press.

Hibou Béatrice, 1998, « Economie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les études du CERI*, n°39.

Hibou Béatrice, 2004, « Introduction: From Privatising the Economy to Privatising the State », dans Béatrice Hibou (dir.), *Privatising the State*, London, C. Hurst & Co. Publishers, p. 1-46.

Hirt Irène, 2009, « Cartographies autochtones. Éléments pour une analyse critique », *L'Espace géographique*, 38, 2, p. 171-186.

Igoe James, Beth Croucher, 2007, « Conservation, commerce and communities : The story of community-based wildlife management areas in Tanzania's northern tourist circuit », *Conservation and Society*, 5, 4, p. 534-561.

Jasanoff Sheila, 2004, « Heaven and Earth : The politics of Environmental Images », dans Sheila Jasanoff, Marybeth L. Martello (dir.), 2004, *Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance*, Cambridge MA, The MIT Press, p. 31-52.

Jasanoff Sheila, 2004, « Ordering knowledge, ordering society », dans Sheila Jasanoff (dir.), *States of knowledge. The co-production of science and social order*, London, Routledge, p. 13-45.

Jasanoff Sheila, 2010, « A new climate for society », *Theory Culture Society*, 27, 2-3, p. 233-253.

Jasanoff Sheila, Marybeth L. Martello (dir.), 2004, *Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance*, Cambridge MA, The MIT Press.

Karpik Lucien, 1996, « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Sociologie du Travail*, 38, 4, p. 527-550.

Karsenty Alain, Driss Ezzine de Blas, 2014, « Du mésusage des métaphores. Les paiements pour services environnementaux sont-ils des instruments de marchandisation de la nature ? », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 161-189.

Keck Margaret E., Kathryn Sikkink, 1998, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.

Kosoy Nicolas, Esteve Corbera, 2010, « Payments for ecosystem services as commodity fetishism », *Ecological Economics*, 69, 6, p. 1228-1236.

Kwa Chunglin, 2005, « Local Ecologies and Global Science Discourses and Strategies of the International Geosphere-Biosphere Programme », *Social Studies of Science*, 35, 6, p. 923-950.

Labbé Morgane, 2007, « Les usages diplomatiques des cartes ethnographiques de l'Europe centrale et orientale au xixe siècle », *Genèses*, 3, p. 25-47.

Lachenal Guillaume, 2013, « Le stade Dubaï de la santé publique: La santé globale en Afrique entre passé et futur », *Revue Tiers Monde*, 215, 3, p. 53-71.

Lakoff Andrew, 2007, « Preparing for the Next Emergency », *Public Culture*, 19, 2, p. 247-271.

Lascoumes Pierre, 2007, « Gouverner Par Les Cartes », *Genèses*, 3, p. 2-3.

Lascoumes Pierre, Patrick Le Galès, 2004, « L'action publique saisie par les instruments », dans Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, les Presses Science Po, p. 11-44.

Latour Bruno, 1985, « Les « vues » de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques », *Culture Technique*, 4, p. 4-30.

Latour Bruno, 2004, *Politiques de la nature: comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte/poche.

Latour Bruno, 2005, *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*, Paris, La Découverte/poche.

Latour Bruno, 2012 « Que la bataille se livre au moins à armes égales », dans Edwin Zaccai, François Gemenne, Jean-Michel Decroly (dir.), *Controverses climatiques, sciences et politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 245-254.

Laurent Brice, 2011, *Democacies on trial : Assembling nanotechnology and its problems*, Thèse de doctorat de socio-économie de l'innovation, Ecole des Mines de Paris.

Laurent Brice, 2014, « Coopérer pour construire un marché international : les instruments de la coopération internationale et leurs effets », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 465-492.

Laurent Brice, à paraître, « The politics of European agencements: constructing a market of sustainable biofuels », *Environmental Politics*.

Lave Rebecca, Martin Doyle, Morgan Robertson, 2010, « Privatizing stream restoration in the US », *Social Studies of Science*, 40, 5, p. 677-703.

Lave Rebecca, Philip Mirowski, Samuel Randalls, 2010, « Introduction : STS and neoliberal science », *Social Studies of Science*, 40, 5, p. 659-675.

Lavigne-Delville Philippe, 2011, « Pour une anthropologie symétrique entre «développeurs» et «développés» », *Cahiers d'études africaines*, 2, p. 491-509.

Le Bourhis Jean-Pierre, 2007, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, 3, p. 75-96.

Le Meur Pierre-Yves, 2006, « Governing Land, Translating Rights : The Rural Land Plan in Benin », dans David Lewis, David Mosse (dir.), *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*, Boulder, Kumarian Press, p. 75-100.

Le Velly Ronan, 2006, « Le commerce équitable: des échanges marchands contre et dans le marché », *Revue française de sociologie*, 47, 2, p. 319-340.

Leach Melissa, James Fairhead, 2000, « Challenging neo malthusian deforestation analyses in West Africa's dynamic forest landscapes », *Population and Development Review*, 26, 1, p. 17-43.

Leclercq Olivier, 2009, « Les règles de production des énoncés au sein du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat », dans Rafael Encinas de Munagorri (dir.), *Expertise et gouvernance du changement climatique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », p. 59-92.

Lefranc Sandrine, 2007, « Convertir le grand nombre à la paix...: Une ingénierie internationale de pacification », *Politix*, 80, 4, p. 7-29.

Li Tania M., 2007a, *The Will to Improve: Governmentality, development, and the practice of politics*, Durham, Duke University Press.

Li Tania M., 2007b, « Practices of assemblage and community forest management », *Economy and society*, 36, 2, p. 263-293.

Linhardt Dominique, 2012, « Avant-propos: épreuves d'État », *Quaderni*, 78, 2, p. 5-22.

Linhardt Dominique, Fabian Muniesa, 2011, « Tenir lieu de politique. Le paradoxe des "politiques d'économisation" », *Politix*, 95, 3, p. 9-21.

Litfin Karen T., 1997, « The Gendered Eye in the Sky: A Feminist Perspective on Earth Observation Satellites », *Frontiers: A Journal of Women Studies*, 18, 2, p. 28-47,

Litfin Karen T., 1999, « The Status of the Statistical State: Satellites and the Diffusion of Epistemic Sovereignty », *Global Society*, 13, 1, p. 95-116.

Lohmann Larry, 2005, « Marketing and making carbon dumps: commodification, calculation and counterfactuals in climate change mitigation », *Science as culture*, 14, 3, p. 203-235.

Lohmann Larry, 2009 « Toward a different debate in environmental accounting: The cases of carbon and cost-benefit », *Accounting, Organizations and Society*, 34, 3, p. 499-534.

Lohmann Larry, 2010, « Uncertainty markets and carbon markets: variations on Polanyian themes », *New Political Economy*, 15, 2, p. 225-254, p. 236-237.

Lohmann Larry, 2011, « The endless algebra of climate markets », *Capitalism Nature Socialism*, 22, 4, p. 93-116.

Lövbrand Eva, Johannes Stripple, Bo Wiman, 2009, « Earth System governmentality. Reflections on science in the Anthropocene », *Global Environmental Change*, 19, p. 7-13.

MacKenzie Donald, 2009a, *Material Markets: How Economic Agents are Constructed*, Oxford, Oxford University Press.

MacKenzie Donald, 2009b, « Making things the same : Gases, emission rights and the politics of carbon markets », *Accounting, Organizations and Society*, 34, p. 440-455.

Makori Timothy, Jean-Nicolas Bach, 2013, « Abjects retraités, jeunesse piégée : récits du déclin et d'une temporalité multiple parmi les générations de la «Copperbelt» congolaise », *Politique africaine*, 131, 3, p. 51-73.

Mallard Alexandre, 1998, « Compare, standardize and settle agreement. On some usual metrological problems », *Social Studies of Science*, 28, 4, p. 571-601.

Mallard Alexandre, 2000, « L'écriture des normes », *Réseaux*, 18, 102, p. 37-61.

Mallard Grégoire, 2006, « Quand l'expertise se heurte au pouvoir souverain: La nation américaine face à la prolifération nucléaire, 1945-1953 », *Sociologie du travail*, 48, 3, p. 367-389.

Marcus George E., 1995, « Ethnography in/of the World System: The emergence of multi-sited ethnography », *Annual Review of Anthropology*, 24, p. 95-117.

Mathews Andrew S., 2008 « State making, knowledge, and ignorance : Translation and concealment in Mexican forestry institutions », *American Anthropologist*, 110, 4, p. 484-494.

Mathews Andrew S., 2013, « Scandals, audits and fictions: Linking climate change to Mexican forests », *Social Studies of Science*, 44, 1, p. 82-108.

Maurer Bill, 2005, « Due diligence and “reasonable man,” offshore », *Cultural Anthropology*, 20, 4, p. 474-505.

Mbembe Achille, 1999, « Du gouvernement privé indirect », *Politique africaine*, 73, 1, p. 103-121.

McCright Aaron M., Riley E. Dunlap, 2003, « Defeating Kyoto: The Conservative Movement's Impact on U.S. Climate Change Policy », *Social Problems*, 50, 3, p. 348-373.

McCright Aaron M., Riley E. Dunlap, 2010, « Anti-reflexivity : The American Conservative Movement's Success in Undermining Climate Science and Policy », *Theory, Culture & Society*, 27, 2-3, p. 100-133.

McCright Aaron M., Riley E. Dunlap, 2011, « The politicization of climate change and polarization in the American's public views of global warming 2001-2010 », *The Sociological Quarterly*, 52, p. 155-194.

Miller Clark A., 2001, « Challenges in the Application of Science to Global Affairs : Contingency, Trust, and Moral Order », dans Clark A. Miller, Paul N. Edwards PN (dir.), *Changing the atmosphere. Expert knowledge and environmental governance*, Cambridge MA, The MIT Press, p. 246-285.

Miller Clark A., 2004, « Climate science and the making of a global political order », in Sheila Jasanoff (dir.), *States of knowledge : the co-production of science and social order*, London, Routledge, p. 46-66.

Miller Clark A., Paul N. Edwards (dir.), 2001, *Changing the atmosphere. Expert knowledge and environmental governance*, Cambridge MA, The MIT Press.

Mitchell Timothy, 2002, *Rule of Experts: Egypt, Techno-politics, Modernity*, Berkeley, University of California Press.

Mitchell Timothy, 2005, « The Work of Economics: How a Discipline Makes Its World », *European Journal of Sociology*, 46, 2, p. 297-320.

Mitchell Timothy, 2011, *Carbon Democracy. Political power in the age of oil*, London, Verso.

Mosse David, 2004, « Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice », *Development and change*, 35, 4, p. 639-671.

Mosse David, 2005, *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, London, Pluto Press.

Mosse David, David Lewis (dir.), 2005, *The aid effect giving and governing in international development*, London, Pluto.

Muehlebach Andrea, 2001, « 'Making place' at the United Nations : Indigenous Cultural Politics at the UN Working Group on Indigenous Populations », *Cultural Anthropology*, 16, 3, p. 415-448.

Muniesa Fabian, 2000, « Un robot walrasien. Cotation électronique et justesse de la découverte des prix », *Politix*, 13, 52, p. 121-154.

Muniesa Fabian, 2007, « Market technologies and the pragmatics of prices », *Economy and Society*, 36, 3, p. 377-395.

Muniesa Fabian, 2014, *The Provoked Economy : Economic Reality and the Performative Turn*, London, Routledge.

Neyland Daniel, Elena Simakova, 2009, « How far can we push sceptical reflexivity? An analysis of marketing ethics and the certification of poverty », *Journal of Marketing Management*, 25, 7-8, p. 777-794.

O'Connell Joseph, 1993, « Metrology: The Creation of Universality by the Circulation of Particulars », *Social Studies of Science*, 23, 1, p. 129-73.

O'Reilly Jessica, Naomi Oreskes, Michael Oppenheimer, 2012, « The rapid disintegration of projections: the west Antarctic ice sheet and the Intergovernmental Panel on Climate Change », *Social Studies of Science*, 42, 5, p. 709-731.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, 1995, *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Edition Karthala.

Olivier de Sardan Jean-Pierre, 2001, « Les trois approches en anthropologie du développement », *Tiers-Monde*, 42, 168, p. 729-754.

Oreskes Naomi, Erik M. Conway, 2010, *Merchants of Doubt: How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*, New York, Bloomsbury Publishing.

Paterson Matthew, Johannes Stripple, 2010, « My space: governing individuals' carbon emissions », *Environment and planning. D, Society and space*, 28, 2, p. 341-362.

Pestre Dominique, 2012, « Épistémologie et politique des science and transnational studies », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 6, 3, p. 1-24.

Pouliny Béatrice, 2005, « Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies », *Security Dialogue*, 36, 4, p. 495-510.

Pourtier Roland, 2008, « Reconstruire le territoire pour reconstruire l'État : la RDC à la croisée des chemins », *Afrique contemporaine*, 227, 3, p. 23-52.

Power Michael, 1997, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press.

Pritchard Sara B., 2012, « From hydroimperialism to hydrocapitalism: 'French' hydraulics in France, North Africa, and beyond », *Social Studies of Science*, 42, 4, p. 591-61.

Prunier Gérard, 2008, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford, Oxford University Press.

Quéré Louis, 2005, « Les « dispositifs de confiance » dans l'espace public », *Réseaux*, 132, 4, p. 185-217.

- Rajao Raoni, Theo Vurdubakis, 2013, « On the pragmatics of inscription : Detecting deforestation in the Brazilian Amazon », *Theory Culture Society*, 30, 4, p. 151-177.
- Reyntjens Filip, 1999, « Briefing: the second Congo War: more than a remake », *African Affairs*, p. 241-250.
- Reyntjens Filip, 2001, « Briefing: the Democratic Republic of Congo, from Kabila to Kabila », *African Affairs*, 100, 399, p. 311-317.
- Reyntjens Filip, 2006, « Briefing: Democratic Republic of Congo: political transition and beyond », *African Affairs*, 106, 423, p. 307-317.
- Riles Annelise, 2000, *The network Inside out*, Ann Arbor, University of Michigan.
- Roitman Janet L., 2005, *Fiscal Disobedience: An Anthropology of Economic Regulation in Central Africa*, Princeton, Princeton University Press.
- Roitman Janet, Gérard Roso, 2001, « Guinée-Équatoriale: être «off-shore» pour rester «national» », *Politique africaine*, 1, p. 121-142.
- Rose Nikolas, 1996, « The death of the social? Re-figuring the territory of government », *Economy and Society*, 25, 3, p. 327-356.
- Rose Nikolas, Peter Miller, 1992, « Political Power beyond the State: Problematics of Government », *The British Journal of Sociology*, 43, 2, p. 173-205.
- Rosental Claude, 2007, *Les capitalistes de la science. Enquête sur les démonstrateurs de la Silicon Valley et de la NASA*, Paris, CNRS Edition.
- Rosental Claude, 2009, « Anthropologie de la démonstration », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3, 2, p. 233-252.
- Roué Marie, 2003, « ONG environnementalistes américaines et Indiens Cris », *Revue internationale des sciences sociales*, 178, 4, p. 679-687.
- Rubbers Benjamin, 2006, « L'effondrement de la Générale des Carrières et des Mines », *Cahiers d'études africaines*, 181, 1, p. 115-133.
- Scott James, 1999, *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, Yale University Press.
- Shackley Simon, Brian Wynne, 1996, « Representing uncertainty in global climate change science and policy: Boundary-ordering devices and authority », *Science, Technology & Human Values*, 21, 3, p. 275-302.
- Speich Daniel, 2011, « The use of global abstractions: National income accounting in the period of imperial decline », *Journal of Global History*, 6, 1, p. 7-28.
- Stalnaker Robert, 2013, « Une conception réaliste des contrefactuels (traduit de l'anglais par Pierre Saint-Germier) », *Tracés*, 1, p. 179-214.
- Staples Amy, « Seeing Diplomacy through Banker's Eyes : The World Bank, the Anglo-Iranian Oil Crisis, and the Aswan High Dam », *Diplomatic History*, 26, p. 397-418.
- Thévenot Laurent, 1986, « Les investissements de forme », *Conventions économiques*, 29, p. 21-71.
- Thomas Frédéric, 2006, « Biodiversité, biotechnologies et savoirs traditionnels. Du patrimoine commun de l'humanité aux ABS », *Revue Tiers Monde*, 188, p. 825-842.

Threlkeld Bill, 2005, « Mapping indigenous lands », *Annual Review of Anthropology*, 34, p. 619-638.

Trefon Théodore, 2004, *Reinventing order in the Congo: how people respond to state failure in Kinshasa*, London, ZedBooks.

Trefon Théodore (dir.), 2009a, *Réforme au Congo (RDC): Attentes et désillusions*, Paris, Editions L'Harmattan.

Trefon Théodore, 2009b, « La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo: défis sociaux et faiblesses institutionnelles », *Afrique contemporaine*, 3, p. 81-93.

Trefon Théodore, 2011, *Congo Masquerade: The Political Culture of Aid Inefficiency and Reform Failure*, London, Zed Books.

Trompette Pascale, 2005, « Une économie de la captation : les dynamiques concurrentielles au sein du secteur funéraire », *Revue française de sociologie*, 46, p. 233-264.

Tsing Anna L., 2000, « Inside the Economy of Appearances », *Public Culture*, 12, 1, p. 115-144.

Tsing Anna L. 2005, *Frictions. An Ethnography of Global Connections*, Princeton, Princeton University Press.

van Ypersele Jean-Pascal, Bruna Gaino, 2012, « Comment le GIEC gère-t-il les incertitudes scientifiques ? », dans Edwin Zaccai, François Gemenne, Jean-Michel Decroly (dir.), *Controverses climatiques, sciences et politiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 77-96.

Vircoulon Thierry, 2008, « La Chine, nouvel acteur de la reconstruction congolaise », *Afrique contemporaine*, 227, 3, p. 107-118.

West Paige, James Igoe, Dan Brockington, 2006, « Parks and people : The social impact of protected areas », *Annual Review of Anthropology*, 35, p. 251-277.

Weszkalnys Gisa, 2011, « Cursed resources, or articulations of economic theory in the Gulf of Guinea », *Economy and Society*, 40, 3, p. 345-372.

Yearley Steven, 1992, « Green Ambivalence about Science: Legal-Rational Authority and the Scientific Legitimation of a Social Movement », *The British Journal of Sociology*, 43, 4, p. 511-532.

Yon Guillaume, 2014 (à paraître), « L'Economicité d'EDF. La politique tarifaire d'Electricité de France et la reconstruction de l'économie nationale, de la nationalisation au milieu des années 1960 », *Politix*, 27, 105, p. 91-115.

Zelizer Viviana, 2005, *La signification sociale de l'argent*, Paris, Seuil.

Documentation technique (décision, loi, procédure...)

Banque Internationale de Reconstruction du Développement, 2010, « Charter Establishing the Forest Carbon Partnership Facility », mars 2010.

Banque Mondiale, *Forest Carbon Partnership Facility – 2012 Annual Report*, Washington, Carbon Finance Unit.

Banque Mondiale, The inspection panel, « Investigation Report, Democratic Republic of Congo : Transitional Support for Economic Recovery Grant (TSERO) (IDA Grant No. H 1920-DRC) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP) (Credit No. 3824-DRC and Grant No. H 064-DRC) », 31 août 2007.

Ecosystem Restoration Associates, Wildlife Works, 2012, « The Mai Ndombe REDD+ project, Democratic Republic of Congo », 19 novembre 2012.

Ernst & Young, 2010, « Ibi Batéké degraded savannah afforestation project for fuelwood production (Democratic Republic of Congo) », Validation Report, 1 décembre 2010.

Fonds d'Investissement Climatique, 2009, « Document de conception du Programme d'Investissement pour la Forêt, un programme ciblé au titre du fonds fiduciaire du SCF », 7 juillet 2009.

Fonds d'Investissement Climatique, 2010, « Critères de sélection des Programmes pilotes nationaux et régionaux au titre du programme d'investissement forestier », 29 juin 2010.

Fonds d'Investissement Climatique, 2011, « Investment Plan Democratic Republic of Congo », Meeting of the FIP Sub-Committee, Cape Town, 29 – 30 juin 2011, agenda item 5, FIP/SC.6/4.

Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2011, « Co-Chairs' Summary Ninth Meeting of the FCPF Participants Committee (PC9) », Oslo, 20 – 22 juin 2011.

Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2008a, « Country submitting the R-PIN : Democratic Republic of Congo », FCPF R-PIN Template, 8 mars 2008.

Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2008b, « Information Memorandum », 13 juin 2008.

Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2008c, « Readiness Plan Idea Note (R-PIN) – External Review Form, Democratic Republic of Congo », 1 juillet 2008.

Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2010, « Revised FCPF TAP Synthesis Review of R-PP of Democratic Republic of Congo », 17 mars 2010.

Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2012, « Recommandations du Groupe de travail sur le cadre méthodologique et la formule de tarification applicables au Fonds carbone du FCPF », FMT note 2012-8, 9 juin 2012.

Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, Carbon Fund, 2013, « Emission Reductions Program Idea Note (ER-PIN), Democratic Republic of Congo, Mai Ndombe REDD+ ER Program », 17 mai 2013.

Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, (non daté), « Working Group on the Methodological and Pricing Approach for the Carbon Fund of the FCPF, Terms of Reference ».

Government of Costa Rica, 2010, « Readiness Preparation Proposal (R-PP) – Costa Rica R-PP, presented to : Forest Carbon Partnership Facility », 19 août 2010.

Nations Unies, 1992, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, FCCC/INFORMAL/84.

Nations Unies, 1995a, « Decision 1/CP.1: The Berlin Mandate », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its first session*, Berlin, 28 mars – 7 avril 1995, FCCC/CP/1995/7/Add.1, p. 4-6.

Nations Unies, 1995b, « Decision 5/CP.1: Activities implemented jointly under the pilot phase », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its first session*, Berlin, 28 mars – 7 avril 1995, FCCC/CP/1995/7/Add.1, p. 18-20.

Nations Unies, 1996, « Draft Rules of Procedure of the Conference of the Parties and its Subsidiary Bodies », dans Conférence des Parties, *Organizational matter – Adoption of the rule of procedure – Note by the secretariat*, Genève, 8 – 19 Juillet 1996, FCCC/CP/1996/2, p. 2-16.

Nations Unies, 1997a, « Proposed elements of a Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, presented by Brazil in response to the Berlin Mandate », dans Groupe Spécial du mandat de Berlin, *Implementation of the Berlin Mandate – Additional proposals from Parties – Abbendum – Note by the Secretariat*, Bonn, 31 juillet – 7 août 1997, FCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.3, p. 3-57.

Nations Unies, 1997b, « Submission by United Republic of Tanzania for the Group of 77 and China on QELROS », dans Groupe Spécial du mandat de Berlin, *Implementation of the Berlin Mandate – Proposals from Parties – Note by the Secretariat*, Bonn, 22 – 31 octobre 1997, FCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.6, p. 16-17.

Nations Unies, 1997c, « The G-77 and China on Activities Implemented Jointly », dans Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, *Activities Implented Jointly under the pilot phase – Submission by the Group of 77 and China – Note by the Secretariat*, Bonn, 27 juillet – 7 août 1997, FCCC/SBSTA/1997/MISC.5, p. 3.

Nations Unies, 1997d, « US draft Protocol Framework », dans Groupe Spécial du mandat de Berlin, *Implementation of the Berlin Mandate – Proposals from Parties – Note by the Secretariat*, Bonn, 31 juillet – 7 août 1997, FCCC/AGBM/1997/MISC.1, p. 78-87.

Nations Unies, 1997e, Activités exécutées conjointement dans le cadre de la phase pilote – Rapport de synthèse sur les activités exécutées conjointement – Note du secrétariat, Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, Bonn, 20 – 29 octobre 1997, FCCC/SBSTA/1997/12.

Nations Unies, 1998a, « Decision 1/CP.4 : Le plan d'action de Buenos Aires », dans Conférence des Parties, *Deuxième partie : mesures prises par la Conférence des Parties à sa quatrième session*, Buenos Aires, 2 – 14 novembre 1998, FCCC/CP/1998/19.Add.1.

Nations Unies, 1998b, « Protocole de Kyoto à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », FCCC/INFORMAL/83.

Nations Unies, 2001a, « Decision 11/CP.7 : Land use, land-use change and forestry – Annexe. Definitions, modalities, rules and guidelines relating to land use, land-use change and forestry activities under the Kyoto Protocol », dans Conférence des Parties, *Part two : Actions taken by the Conference of the Parties – Volume I – the Marrakech Accords*, Marrakech, 29 octobre – 10 novembre 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.

Nations Unies, 2001b, « Decision 17/CP.7 : Modalities and procedures for a clean development mechanism, as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol », dans Conférence des Parties, *Part two : Actions taken by the Conference of the Parties – Volume II – the Marrakech Accords (continued)*, Marrakech, 29 octobre – 10 novembre 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.2, p. 20-49.

Nations Unies, 2001c, « Election of the Executive Board of the Clean Development Mechanism », dans Conférence des Parties, *Part two : Actions taken by the Conference of the Parties – Volume IV*, Marrakech, 29 octobre – 10 novembre 2001, FCCC/CP/2001/13/Add.4.

Nations Unies, 2003, « Decision 19/CP.9 Modalities and procedures for afforestation and reforestation project activities under the clean development mechanism in the first commitment period of the Kyoto Protocol », dans Conférence des Parties, *Part two : Actions taken by the Conference of the Parties at its ninth session*, Milan, 1 – 12 décembre 2003, FCCC/CP/2003/6/Add.2, p. 13-31.

Nations Unies, 2004, « Annexes II : Séminaire d'experts gouvernementaux », dans Conférence des Parties, *Rapport de la dixième session – Première partie : délibérations*, Buenos Aires, 6 – 18 décembre 2004, FCCC/CP/2004/10.

Nations Unies, 2005a, « Submission by the governments of Papua New Guinea & Costa Rica – Reducing emissions from deforestation in developing countries: Approaches to stimulate action », dans Conférence des Parties, *Submissions from Parties*, Montreal, 28 novembre – 9 décembre, FCCC/CP/2005/MISC.1.

Nations Unies, 2005b, « VI Reducing Emissions from déforestation in developing countries : approaches to stimulate actions », dans Conférence des Parties, *Report on its eleventh – Part One: Proceedings*, Montreal, 28 novembre – 10 décembre 2005, FCCC/CP/2005/5, p. 17-18.

Nations Unies, 2007, « Annex 18 – Procedures to demonstrate the eligibility of lands for afforestation and reforestation CDM project activities », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Thirty fifth meeting – Report*, CDM-EB-35, Bonn, 17 – 19 octobre 2007.

Nations Unies, 2007, « Annex 19 – Combined tool to identify the Baseline scenario and demonstrate additionality in A/R CDM project activity », Version 01, dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Thirty fifth meeting – Report*, CDM-EB-35 Bonn, 15 – 19 octobre 2007.

Nations Unies, 2007a, « Decision 1/CP.13, Plan d'action de Bali », dans Conférence des Parties, *Deuxième partie: Mesures prises par la Conférence des Parties à sa treizième session*, Bali, 3 – 15 décembre 2007, FCCC/CP/2007/6/Add.1, p. 3-7.

Nations Unies, 2007b, « Decision 2/CP.13, Réduction des émissions résultant du déboisement dans les pays en développement: démarches incitatives », dans Conférence des Parties, *Deuxième partie: Mesures prises par la Conférence des Parties à sa treizième session*, Bali, 3 – 15 décembre 2007, FCCC/CP/2007/6/Add.1, p. 8-11.

Nations Unies, 2007c, « Brazilian perspective on reducing emissions from deforestation », dans Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, *Views on the range of topics and other relevant information relating to reducing emissions from deforestation in developing countries – Submissions from Parties*, FCCC/SBSTA/2007/MISC.2, p. 21-24.

Nations Unies, 2007d, « Submission by the Government of Tuvalu », dans Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, *Views on the range of topics and other relevant information relating to reducing emissions from deforestation in developing countries – Submissions from Parties*, FCCC/SBSTA/2007/MISC.2/Add.1, p. 14-17.

Nations Unies, 2007e, « Colombian Submission on RED, approaches to stimulate action », dans Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, *Views on the range of topics and other relevant information relating to reducing emissions from deforestation in developing countries – Submissions from Parties*, FCCC/SBSTA/2007/MISC.14, p. 22-24.

Nations Unies, 2007f, « Submission of the views of Congo Bassin countries », dans Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique, *Views on the range of topics and other relevant information relating to reducing emissions from deforestation in developing countries – Submissions from Parties*, FCCC/SBSTA/2007/MISC.14, p. 25-30.

Nations Unies, 2007g, « Project Design Document Form for Afforestation and reforestation Project Activities (CDM-AR-PDD) – Version 04 », CDM-Executive Board.

Nations Unies, 2008a, « Annex 2 - List of non-conformities of DNV Certification AS », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Fourty fourth meeting – Report*, CDM-EB-44, Poznan, 26 – 28 novembre 2008.

Nations Unies, 2008b, « Annex 12 – Revision of approved methodological ‘Tool for estimation of GHG emissions related to displacement of grazing activities in A/R CDM project activity’, Version 02 », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Thirty ninth meeting – Report*, CDM-EB-39, Bonn, 14 – 16 mai 2010.

Nations Unies, 2009a, « Annex 14 – Approved consolidated afforestation and reforestation baseline and monitoring methodology AR-ACM0001 ‘Afforestation and reforestation of degraded land’ », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Fourty sixty meeting – Report*, CDM-EB-46, Bonn, 23 – 25 mars 2009.

Nations Unies, 2009b, « Annex 2 – SGS United Kingdom Ltd. Details of non-conformities and identified corrective actions », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Fourty ninth meeting – Report*, CDM-EB-49, Bonn, 8 – 11 septembre 2009.

Nations Unies, 2009c, « Annex 22 – A/R methodological tool ‘Estimation of GHG emissions due to clearing, burning and decay of existing vegetation attributable to a CDM A/R project activity’ (version 03) », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Fiftieth meeting – Report*, CDM-EB-50, Bangkok, 13 –16 octobre 2009.

Nations Unies, 2009d, « Decision 2/CP.15 : Copenhagen Accord », dans Conférence des Parties, *Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session*, Copenhagen, 7 – 19 décembre 2009, FCCC/CP/2009/11/Add.1, p. 4-9.

Nations Unies, 2009e, « Decision 4/CP.15 : Methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of

conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries », dans Conférence des Parties, *Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session*, Copenhagen, 7 - 19 décembre 2009, FCCC/CP/2009/11/Add.1, p. 11-12.

Nations Unies, 2009f, « Humbo Ethiopia Assisted Natural Regeneration Project – Version 03 », *Project Design Document Form for Afforestation and reforestation Project Activities (CDM-AR-PDD) – Version 04*, 19 juin 2009.

Nations Unies, 2010a, « Annex 2 – Tuv Sud indutry service GMBH. Modalities of suspension », dans Comité Exécutif du Mécanisme pour un Développement Propre, *Fifty third meeting – Report*, CDM-EB-53, Bonn, 22 - 26 mars 2010.

Nations Unies, 2010b, « Décision 1/CP.16 : Les accords de Cancun : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention », dans Conférence des Parties, *Deuxième parties : Mesures prévues par la Conférence des Parties à sa seizième session*, Cancun, 29 novembre - 10 décembre 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1.

Nations Unies, 2010c, « Ibi Batéké degraded savannah afforestation project for fuelwood production (Democratic Republic of Congo) », *Project Design Document Form for Afforestation and reforestation Project Activities (CDM-AR-PDD) – Version 04*, 1 décembre 2010.

Nations Unies, 2011a, « Decision 1/CP.17 : Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action », dans Conférence des Parties, *Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session*, Durban, 28 novembre - 11 décembre 2011, FCCC/CP/2011/9/Add.1.

Nations Unies, 2011b, « Decision 12/CP.17 : Guidance on systems for providing information on how safeguards are addressed and respected and modalities relating to forest reference emission levels and forest reference levels as referred to in decision 1/CP.16 », dans Conférence des Parties, *Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session*, Durban, 28 novembre - 11 décembre 2011, FCCC/CP/2011/9/Add.2.

Nations Unies, 2011c, « Decision 2/CP.17 : Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action Under the Convention », dans Conférence des Parties, *Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session*, Durban, 28 novembre - 11 décembre 2011, FCCC/CP/2011/9/Add.1.

Nations Unies, 2013a, « Decision 10/CP.19 : Coordination of support for the implementation of activities in relation to mitigation actions in the forest sector by developing countries, including institutional arrangements », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 - 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 28-30.

Nations Unies, 2013b, « Decision 11/CP.19 : Modalities for national forest monitoring systems », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 - 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 31-32

Nations Unies, 2013c, « Decision 12/CP.19: The timing and the frequency of presentations of the summary of information on how all the safeguards referred to in decision 1/CP.16, appendix I, are being addressed and respected », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 - 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 33.

Nations Unies, 2013d, « Decision 13/CP.19 : Guidelines and procedures for the technical assessment of submissions from Parties on proposed forest reference emission levels and/or forest reference levels », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 - 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 34-38.

Nations Unies, 2013e, « Decision 14/CP.19 : Modalities for measuring, reporting and verifying », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 - 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 39-42.

Nations Unies, 2013f, « Decision 9/CP.19 : Work programme on results-based finance to progress the full implementation of the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70 », dans Conférence des Parties, *Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session*, Warsaw, 11 - 23 novembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, p. 24-27.

Nations Unies, 2013g, « Report of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice », dans Conférence des Parties, *Part one : Proceedings*, Warsaw, 11 - 23 décembre 2013, FCCC/CP/2013/10

Nations Unies, 2013h, « Terms of reference of the support structure of the CDM Executive Board », Version 04.0, CDM-EB61-A01-PROC.

Nations Unies, 2014, « Procedure - Clean development mechanism project cycle procedure », Version 06.0, CDM-EB65-A32-PROC.

République Démocratique du Congo, 2002, « Loi N°011/2002 du 29 août portant code forestier », Journal Officiel, 6 novembre 2002, article 14.

République Démocratique du Congo, 2006, Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, juillet 2006.

République Démocratique du Congo, 2009, « Décret n°09/40 du 26/11/2009, portant création, composition et organisation de la structure de mise en œuvre du processus de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts ».

République Démocratique du Congo, 2010, « Décret n°10/15 du 10/04/2010 fixant les statuts d'un établissement public dénommé institut congolais pour la conservation de la Nature en sigle 'ICCN' ».

République Démocratique du Congo, 2011, « Décret n° 011/27 du 20 mai 2011 fixant les règles spécifiques d'attribution des concessions forestières de conservation ».

République Démocratique du Congo, Coordination Nationale REDD, 2010, « Réponse aux commentaires du TAP sur le R-PP », 11 mars 2010,

République Démocratique du Congo, Coordination Nationale REDD, 2012, « Processus National REDD en République Démocratique du Congo Rapport d'Avancement à Mi-Parcours », juin 2012.

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2008, « Définition nationale de la forêt en RDC », N5094/CAB/MIN/ECN-T/JEB/08, Kinshasa, 22 octobre 2008.

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2009, *Le potentiel REDD+ de la République Démocratique*, décembre 2009.

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2010a, *Plan de préparation à la REDD 2010-2012*, R-PP Version finale, 15 juillet 2010.

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2010b, « Lettre officielle d'agrément (LoA) pour une activité de projet au titre de l'article 12 du protocole de Kyoto 'Ibi Batéké degraded Savannah afforestation project for fuelwood production (Democratic Republic of Congo)' », N°1978/CAB/MIN/ECN-T/01/JEB/10, Kinshasa, 6 octobre 2010.

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et Tourisme, 2010c, « à l'honorable sénateur Modeste Mutinga », lettre N°1961/CAB/MIN/ECN-T/27/JEB/010, 1 octobre 2010.

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et Tourisme, 2012a, « Arrêté Ministériel n004/CAB/MIN/ECN-T/012 du 15 février 2012 fixant la procédure d'homologation des projets REDD+ ».

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et Tourisme, 2012b, « Annexe 1: Manuel de Procédure pour l'Homologation Obligatoire des Projets REDD+, 1ère Edition ».

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2012c, « Annexe 3 : Frais administratifs ».

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2012d, « Annexe 4: modèle de contrat de partenariat pour la valorisation des services environnementaux associés à un projet REDD+ en République Démocratique du Congo ».

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2012e, « Annexe 5: Liste des standards carbone et socio-environnementaux reconnus par la République Démocratique du Congo ».

République Démocratique du Congo, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, 2012f, *Synthèse des études sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo*, Version finale, UN-REDD programme, FAO, UNDP, UNEP.

République Démocratique du Congo, Ministère du Plan, 2011, Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté de seconde génération DSCR2, Octobre 2011.

The Climate, Community & Biodiversity Alliance. *Climat, Communauté et Biodiversité. Standards pour projets en phase d'élaboration*. Seconde édition en français, décembre 2008.

Verified Carbon Standard, 2013, *Agriculture, Forest and Other Land Use (AFOLU) Requirements*, VCS Version 3.4, Requirements Document, 8 octobre 2013.

« Arrêté portant modalités de gestion des concessions forestières des communautés locales », projet de loi.

« Décret fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales », projet de loi.

« Growth and Responsibility in the World Economy. Summit Declaration », G8 summit 2007, Heiligendamm, 7 juin 2007.

« Note technique NOVACEL, stockage de CO₂ à fin septembre 2011, NT CQSS-001 ».

« Note technique NOVACEL, monitoring 2011, analyse statistique, CDSS-0012 ».

« Procès verbal de la réunion de consultation sur le puits de carbone dans le domaine Ibi au plateau de Batéké », Mbankana, 29 juin 2008.

« Puits Carbone Forestier Ibi Batéké – Note d'actualité pour la procédure de due diligence de la Banque Mondiale », 21 octobre 2008.

« Statement by HE Robert G Aisi Ambassador of Papua New Guinea to the United Nations », United Nations Framework-Convention for Climate Change Seminar of Governmental Experts, Bonn, 17 mai 2005.

« Terms of Reference. Implementing REDD+ in DR Congo, how to manage the risk of corruption ».

« Work of the AWG-LCA contact group, Agenda item 3.2.3, Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries ; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries, version of 2 December 2011 @ 09 :35 », Non-paper (brouillon de négociation).

Articles et ouvrages académiques

Aalde Harald, Patrick Gonzalez, Michael Gytarsky, *et al.*, 2006, « Chapter 4 : Forest land », dans Simon Eggleston, Leandro Buendia, Kyoko Miwa, *et al.*, 2006 *IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventory. Volume 4 : Agriculture, Forestry and Land Use*, Kanagawa, Institute for Global Environmental Strategies.

Achard Frédéric, Hans-Jürgen Stibig, Hugh D. Eva, *et al.*, 2002, « Tropical forest cover monitoring in the humid tropics-TREES project », *Tropical Ecology*, 43(1), p. 9-20.

Achard Frédéric, Hans-Jürgen Stibig, Hugh D. Eva, *et al.*, 2010, « Estimating tropical deforestation from Earth observation data », *Carbon Management*, 1, 2, p. 271-287.

Achard Frédéric, Hugh D. Eva, Hans-Jürgen Stibig, *et al.*, 2002, « Determination of deforestation rates of the world's humid tropical forests », *Science*, 5583, 297, p. 999-1002.

Achard Frédéric, Hugh D. Eva, Philippe Mayaux, *et al.*, 2004, « Improved estimates of net carbon emissions from land cover change in the tropics for the 1990s », *Global Biogeochemical Cycles*, 18, 2.

Achard Frédéric, Ruth DeFries, Hugh Eva, *et al.*, 2007 « Pan-tropical monitoring of deforestation » *Environmental Research Letters*, 2(4), 045022.

Angelsen Arild, 2008a, « REDD models and baselines », *International Forestry Review*, 10, 3, p. 465-475.

Arrow Kenneth J., Jyoti Parikh, Gonzague Pillet, *et al.*, 1996, « Chapter 2: Decision-making frameworks for addressing climate change », dans James P. Bruce, Hoesung Lee, Erik F. Haites (dir.), *Climate Change 1995, Economic and Social Dimensions of Climate Change, Contribution of Working Group III to the second assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 53-78.

Asner Gregory P., 2009, « Tropical forest carbon assessment: integrating satellite and airborne mapping approaches », *Environmental Research Letters*, 4, 3, 034009.

Asner Gregory P., 2011, « Painting the world REDD: addressing scientific barriers to monitoring emissions from tropical forests », *Environmental Research Letters*, 6, 2, 021002.

Asner Gregory P., David E. Knapp, Aravindh Balaji *et al.*, 2009, « Automated mapping of tropical deforestation and forest degradation: CLASlite », *Journal of Applied Remote Sensing*, 3, 1, p. 033543-033543.

Asner Gregory P., Eric D. Knapp, Ty Kennedy-Bowdoin, *et al.*, 2007, « Carnegie airborne observatory: in-flight fusion of hyperspectral imaging and waveform light detection and ranging for three-dimensional studies of ecosystems », *Journal of Applied Remote Sensing*, 1, 1, p. 013536-013536.

Asner Gregory P., George V. N. Powell, Joseph Mascaro, *et al.*, 2010, « High-resolution forest carbon stocks and emissions in the Amazon », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107, 38, p. 16738-16742.

Asner Gregory P., James R. Kellner, Ty Kennedy-Bowdoin, *et al.*, 2013, « Forest Canopy Gap Distributions in the Southern Peruvian Amazon », *PloS one*, 8, 4.

Asner Gregory P., John K. Clark, Joseph Mascaro, *et al.*, 2012, « Human and environmental controls over aboveground carbon storage in Madagascar », *Carbon balance and management*, 7, 1, p. 2-13.

Asner Gregory P., John K. Clark, Joseph Mascaro, *et al.*, 2012, « High-resolution mapping of forest carbon stocks in the Colombian Amazon », *Biogeosciences Discussions*, 9, 3, p. 2445-2479.

Asner Gregory P., Joseph Mascaro, Hélène C. Muller-Landau, *et al.*, 2012, « A universal airborne LiDAR approach for tropical forest carbon mapping », *Oecologia*, 168, 4, p. 1147-1160.

Asner Gregory P., Joseph Mascaro, Christopher Anderson, *et al.*, 2013, « High-fidelity national carbon mapping for resource management and REDD+ », *Carbon Balance and Management*, 8, 7, p. 1-14.

Asner Gregory P., Roberta E. Martin, David E. Knapp, *et al.*, 2011, « Spectroscopy of canopy chemicals in humid tropical forests », *Remote Sensing of Environment*, 115, p. 3587-3598,

Bäckstrand Karin, Eva Lövbrand, 2006, « Planting trees to mitigate climate change: Contested discourses of ecological modernization, green governmentality and civic environmentalism », *Global Environmental Politics*, 6, 1, p. 50-75.

Bernhard-Reversat France, Daniel Diangana, Martin Tsatsa, 1993, « Biomasse, minéralomasse et productivité en plantation d'Acacia mangium et Acacia auriculiformis au Congo », *Bois et Forêts des Tropiques*, 238, p. 35-44.

Bodansky Daniel, 1993, « The United Nations Framework Convention on Climate Change : a Commentary », *Yale Journal of International Law*, 18, p. 451-558.

Bodansky Daniel, 2010, « The Copenhagen Climate Change Conference : a Post-Mortem », *American Journal of International Law*, 104, 2, p. 230-240.

Bodansky Daniel, 2011, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge MA, Harvard University Press.

Boyd Emilie, Peter May, Manyu Chang, *et al.*, 2007, « Exploring socioeconomic impacts of forest based mitigation projects: Lessons from Brazil and Bolivia », *Environmental science & policy*, 10, 5, p. 419-433.

Brown Sandra, 2002, « Measuring carbon in forests: current status and future challenges », *Environmental pollution*, 116, 3, p. 363-372.

Brown Sandra, Jayant Sathaye, Melvin Cannell, *et al.*, 1996, « Chapter 24: Management of Forests for Mitigation of Greenhouse Gas Emissions », dans Robert T. Watson, Marufu C. Zinyoera, Richard H. Moss (dir.), *Climate Change 1995, Impacts, Adaptations and Mitigation of Climate Change : Scientific-Technical Analyses, Contribution of Working Group II to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 773-798.

Brown Sandra, Margo Brunham, Matt Delaney, *et al.*, 2000, « Issues dans challenges for forest-based carbon-offset projects : a case study of the Noel Kempff climate action project in Bolivia », *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 5, p. 99-121.

Brown Sandra, Omar Masera, Jayant Sathaye, *et al.*, 2000, « Chapter 5 : Project-based activities », dans Robert T. Watson, Ian R. Noble, Bert Bolin, *et al.* (dir.) *Land Use, Land-use Change and Forestry*, Cambridge, Cambridge University Press, Intergovernmental Panel on Climate Change.

Brunnée Jutta, 2002, « COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements », *Leiden Journal of International Law*, 15, p. 1-52.

Brunnée Jutta, Stephen J. Toope, 2010, *Legitimacy and Legality in International Law. An Interactional Account*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bucki Michael, Dieter Cuypers, Philippe Mayaux, *et al.*, 2012, « Assessing REDD+ performance of countries with low monitoring capacities: the matrix approach », *Environmental Research Letters*, 1, 7, 014031.

Carr Christopher, Flavia Rosembuj, 2008, « Flexible mechanisms for climate change compliance: emission offset purchases under the Clean Development Mechanism », *New York University Environmental Law Journal*, 16, p. 44-62.

Castro René, Franz Tattenbach, Luis Gamez, *et al.*, 2000, « The Costa Rican experience with market instruments to mitigate climate change and conserve biodiversity », *Environmental Monitoring and Assessment*, 61, p. 65-92.

Churchill Robin R., Geir Ulfstein, 2000, « Autonomous Institutional arrangements in multilateral environmental agreements : a little-noticed phenomenon in international law », *American Journal of International Law*, 94, 623-659.

David Freestone, Charlotte Streck, 2007, « Introduction. The challenges of implementing the Kyoto Mechanisms », *Environmental Liability*, 2, p. 47-55.

de Assis Calsing Renata, 2010, *Les contrats de droit privé et la privatisation de l'intérêt général : le cas particulier du mécanisme de développement propre du protocole de Kyoto*, Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Sorbonne.

DeFries Ruth S., Richard A. Houghton, Matthews C. Hansen, *et al.*, 2002, « Carbon emissions from tropical deforestation and regrowth based on satellite observations for the 1980s and 1990s », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 99, 22, p. 14256-14261.

Denman Kenneth L., Guy Brasseur, Amnat Chidthaisong, *et al.*, 2007, « Chapter 7 : Couplings Between Changes in the Climate System and Biogeochemistry », dans Susan Solomon, Dahe Qin, Martin Manning, *et al.* (dir.), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 499-587.

Depledge Joanna, 2007, « A special Relationship: Chairpersons and the secretariat in the Climate Change Negotiations », *Global Environmental Politics*, 7, p. 45-68.

Depledge Joanna, 2009, « The road less travelled : the difficulties of moving between annexes in the climate change regime », *Climate Policy*, 9, p. 273-287.

Dixon Robert K., Kenneth J. Andrasko, Fran G. Sussman, *et al.*, 1993, « Forest sector carbon offset projects: near-term opportunities to mitigate greenhouse gas emissions », *Water, Air, and Soil Pollution*, 70, p. 561-577.

Dixon Robert K., Sandra Brown, Richard A. Houghton, *et al.*, 1994, « Carbon pools and flux of global forest ecosystems », *Science*, 263, p. 185-190.

Fearnside Philip, 2001, « Saving tropical forests as a global warming countermeasure : an issue that divides the environmental movement », *Ecological Economics*, 39, p. 167-184.

Fearnside Philip, 2005, « Deforestation in Brazilian Amazonia: History, Rates, and Consequences », *Conservation Biology*, 19, 3, p. 680-688.

Fearnside Philip, 2013, « What is at stake for Brazilian Amazonia in the climate negotiations », *Climatic Change*, 118, p. 509-519.

Figueres Olsen José M., 1996, « Sustainable development: a new challenge for Costa Rica », *SAIS Review*, 16, 1, p. 187-202.

Fischer Brian S., Scott Barrett, Peter Bohm, *et al.*, 1996, « Chapter 11: An economic assessment of policy instruments for combating climate change », dans James P. Bruce, Hoesung Lee, Erik F. Haites (dir.), *Climate Change 1995, Economic and Social Dimensions of Climate Change, Contribution of Working Group III to the second assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 397-439.

Fischer Dana R., 2010, « COP-15 in Copenhagen : how the merging of movements felt civil society out in the cold », *Global Environmental Politics*, 10, 2, p. 11-17.

Fogel Cathleen, 2005, « Biotic Carbon Sequestration and the Kyoto Protocol: The Construction of Global Knowledge by the Intergovernmental Panel on Climate Change », *International Environmental Agreements*, 5, p. 191-210.

Fry Ian, 2002, « Twists and Turns on the Jungle: Exploring the Evolution of Land Use, Land-use Change and Forestry Decisions within the Kyoto Protocol », *Review of European Community and International Environmental Law*, 11, 2, p. 159-168.

Fry Ian, 2007, « More Twists, Turns and Stumbles in the Jungle : A Further Exploration of Land Use, Land-Use Change and Forestry Decisions within the Kyoto

Protocol », *Review of European Community and International Environmental Law*, 16, 3, p. 341-355.

Fry Ian, 2008, « Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation : Opportunities and Pitfalls in Developing a New Legal Regime », *Review of European Community and International Environmental Law*, 17, 2, p. 166-182.

Gaulme François, 2011, « 'Etats faillis', 'Etats fragiles' : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, 1, p. 17-29.

Gibbs Holly K., Sandra Brown, John O. Niles et al., 2007, « Monitoring and estimating tropical forest carbon stocks: making REDD a reality », *Environmental Research Letters*, 2, 4, 045023.

Godard Olivier, 2007, « Le Rapport Stern sur l'économie du changement climatique était-il une manipulation grossière de la méthodologie économique ? », *Revue d'économie politique*, 4, 117, p. 475-506.

Goetz Scott, Ralph Dubayah, 2011, « Advances in remote sensing technology and implications for measuring and monitoring forest carbon stocks and change », *Carbon Management*, 2, 3, p. 231-244.

Grainger Alan, 2008, « Difficulties in tracking the long-term global trend in tropical forest area » *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 105, 2, p. 818-823.

Grassi Giacomo, Suvi Monni, Sandro Federici, et al., 2008, « Applying the conservativeness principle to REDD to deal with the uncertainties of the estimates », *Environmental Research Letters*, 3, 3, 5005.

Grassi Giacomo, Suvi Monni, Sandro Federici, et al., 2008, « Applying the conservativeness principle to REDD to deal with the uncertainties of the estimates », *Environmental Research Letters*, 3, 035005.

Grinand Clovis, Féty Rakotomalala, Valérie Gond, et al., 2013, « Estimating deforestation in tropical humid and dry forests in Madagascar from 2000 to 2010 using multi-date Landsat satellite images and the random forests classifier », *Remote Sensing of Environment*, 139, p. 68-80.

Grubb Michael, Christiaan Vrolijk, Duncan Brack, 1999, *The Kyoto Protocol. A Guide and Assessment*, London, Earthscan, The Royal Institute of International Affairs.

Grubb Michael, Farhana Yamin, 2001, « Climatic collapse at The Hague: what happened, why, and where do we go from here ? », *International Affairs*, 77, 2, p. 261-276.

Grubb Michael, Mathias Koch, Abby Munson, et al., 1993, *The Earth Summit Agreements. A Guide and Assessment*, London, Earthscan Publications.

Grubb Michael, Tim Laing, Thomas Counsell, et al., 2011, « Global carbon mechanisms: lessons and implications », *Climatic Change*, 104, 3-4, p. 539-573, p. 556-558.

Hahn Robert W., Robert N. Stavins, 1991, « Incentive-Based Environmental Regulation : A New Area for an Old Idea ? », *Ecology Law Quarterly*, 18, p. 1-42.

Haskett Jonathan, Bernhard Schlamadinger, Sandra Brown, 2010, « Land-based carbon storage and the European union emissions trading scheme: the science underlying the policy », *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 15, 2, p. 127-136.

Höhne Niklas, Farhana Yamin, Erik Haites, 2008, « The History and Status of the International Negotiations on a Future Climate Agreement », dans Christian Egenhofer

(dir.), *Beyond Bali : Strategic Issues for the Post-2012 Climate Change Regime*, Brussels, Center for European Policy Studies, p. 13-35.

Höhne Niklas, Sina Wartmann, Anke Herold, *et al.*, 2007, « The rules for land use, land-use change and forestry under the Kyoto Protocol – lessons learned for the future climate negotiations », *Environmental Science & Policy*, 10, p. 353-369.

Hosonuma Noriko, Martin Herold, Veronique De Sy, *et al.*, 2012, « An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries », *Environmental Research Letters*, 7, 4, 044009.

Houghton Richard A., 1999, « The annual net flux of carbon to the atmosphere from changes in land use 1850–1990* », *Tellus B*, 51, 2, p. 298-313.

Houghton Richard A., 2003, « Why are estimates of the terrestrial carbon balance so different? », *Global change biology*, 9, 4, p. 500-509.

Hourcade Jean-Charles, 2000, « Le climat au risque de la négociation internationale », *Le Débat*, p. 1-7.

Hourcade Jean-Charles, 2002, « Dans le labyrinthe de verre. La négociation sur l'effet de serre », *Critique Internationale*, 15, p. 143-159.

Humphreys David, 2007, « The politics of 'Avoided Deforestation': historical context and contemporary issues », *International Forestry Review*, 10, 3, p. 433-442.

Karsenty Alain, Romain Pirard, 2007, « Changement climatique: faut-il récompenser la «déforestation évitée»? », *Natures Sciences Sociétés*, 15, 4, p. 357-369.

Karsenty Alain, Symphorien Ongolo, 2012, « Can “fragile states” decide to reduce their deforestation? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism », *Forest policy and economics*, 18, p. 38-45.

Klijn Anne-Marie, Joyeeta Gupta, Anita Nijboer, 2009, « Privatizing Environmental Resources: The Need for Supervision of Clean Development Mechanism Contracts? » *Review of European Community & International Environmental Law*, 18, 2, p. 172-184.

Laffont Jean-Jacques, David Martimort, 2001, *The Theory of Incentives. The Principal-Agent model*, Princeton, Princeton University Press.

Languy Marc, Emmanuel De Mérode, 2006, *Parc National des Virunga. Suivi du premier parc d'Afrique*, Bruxelles, Editions Racine Lanoo.

Lansing David M., 2010, « Carbon's calculatory spaces: the emergence of carbon offsets in Costa Rica », *Environment and Planning D: Society and Space*, 28, p. 710-725.

Le Coq Jean-François, Denis Pesche, Thomas Legrand, *et al.*, 2012, « La mise en politique des Services Environnementaux : la genèse du Programme de Paiements pour Services Environnementaux au Costa Rica », *VertigO*, 12, 3.

Le Quéré Corinne, Robert J. Andres, Thomas Boden, *et al.*, 2012, « The global carbon budget 1959–2011 », *Earth System Science Data Discussions*, 5(2), p. 1107-1157.

Lefsky Michael A., Warren B. Cohen, David J. Harding, *et al.*, 2002, « Lidar remote sensing of above-ground biomass in tree biomes », *Global Ecology & Biogeography*, 11, 5, p. 393-399.

Lefsky Michael A., Warren B. Cohen, Geoffrey G. Parker *et al.*, 2002, « Lidar Remote Sensing for Ecosystem Studies », *BioScience*, 52, 1, p. 19-30.

Legrand Thomas, Géraldine Froger, Jean-François Le Coq, 2013, « Institutional performance of Payments for Environmental Services: An analysis of the Costa Rican Program », *Forest Policy and Economics*, 37, p. 115-123.

Locatelli Bruno, Lucio Pedroni, 2004, « Accounting methods for carbon credits: impacts on the minimum area of forestry projects under the Clean Development Mechanism », *Climate Policy*, 4, 2, p. 193-204.

Lövbrand Eva, 2004, « Bridging Political Expectations and Scientific Limitations in Climate Risk Management—On the Uncertain Effects of International Carbon Sink Policies », *Climatic Change*, 67, 2-3, p. 449-460.

Lövbrand Eva, 2009, « Revisiting the politics of expertise in light of the Kyoto negotiations on land use change and forestry », *Forest Policy and Economics*, 11, p. 404-412.

Mayaux Philippe, Peter Holmgren, Frédéric Achard, *et al.*, 2005, « Tropical forest cover change in the 1990s and options for future monitoring », *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 360, 1454, p. 373-384.

Michaelowa Axel, 1998, « Joint Implementation – the Baseline issue. Economic and political aspects », *Global Environmental Change*, 8, 1, p. 81-92.

Michaelowa Axel, 2002, « The AIJ pilot phase as laboratory for CDM and JI », *International Journal of Global Environmental Issues*, 2, 3-4, p. 206-287.

Mollicone Danilo, Frédéric Achard, Sandro Federici, *et al.*, 2007, « An incentive mechanism for reducing emissions from conversion of intact and non-intact forests », *Climatic Change*, 4, 83, p. 477-493.

Moura-Costa Pedro, Marc D. Stuart, 1998, « Forestry-based Greenhouse Gas Mitigation: a short story of market evolution », *Commonwealth Forestry Review*, 77, 3, p. 191-202.

Nabuurs Gert-Jan, Nijavalli H. Ravindranath, Keith Paustian, *et al.*, 2003, « Chapter 3 :LUCF Sector Good Practice Guidance », dans Jim Penman, Michael Gytarsky, Taka Hiraishi, *et al.* (dir.), 2003, *Good practice guidance for land use, land-use change and forestry*, Kanagawa, IPCC National Greenhouse Gas Inventories Programme, Institute for Global Environmental Strategies.

Nilsson Sten, Wolfgang Schopfhauser, 1995, « The carbon-sequestration potential of a global afforestation program », *Climatic Change*, 30, p. 267-239.

Olschewski Roland, Pablo C. Benitez, 2005, « Secondary forests as temporary carbon sinks? The economic impact of accounting methods on reforestation projects in the tropics », *Ecological Economics*, 55, 3, p. 380-394.

Ongolo Symphorien, Alain Karsenty, 2011, « La lutte contre la déforestation en Afrique centrale: victime de l'oubli du politique? », *Ecologie & politique*, 2, p. 71-80.

Ostrom Elinor, 2012, « Nested externalities and polycentric institutions: must we wait for global solutions to climate change before taking actions at other scales? », *Economic Theory*, 49, 2, p. 353-369.

Pagiola Stefano, 2008, « Payments for environmental services in Costa Rica », *Ecological Economics*, 65, p. 712-724.

Pedroni Lucio, Michael Dutschke, Charlotte Streck, *et al.*, 2009, « Creating incentives for avoiding further deforestation: the nested approach », *Climate Policy*, 9, 2, p. 207-220.

Penman Jim, Michael Gytarsky, Taka Hiraishi, et al. (dir.), 2003, *Good practice guidance for land use, land-use change and forestry*, Kanagawa, IPCC National Greenhouse Gas Inventories Programme, Institute for Global Environmental Strategies.

Penman Jim, Michael Gytarsky, Taka Hiraishi, et al., 2003, *Definitions and Methodological Options to Inventory Emissions from Direct Human-Induced Degradation of Forests and Devegetation of Other Vegetation Types*, IPCC National Greenhouse Gas Inventories Programme, Kanagawa, Institute for Global Environmental Strategies.

Pirard Romain, Alain Karsenty, 2009, « Climate change mitigation: should “avoided deforestation” be rewarded? », *Journal of Sustainable Forestry*, 28, 3-5, p. 434-455.

Potapov Peter V., Aleksey Yaroshenko, Svetlana Turubanova, et al., 2008, « Mapping the World's Intact Forest Landscapes by Remote Sensing », *Ecology and Society*, 13, 2.

Potapov Peter V., Svetlana A. Turubanova, Matthew C. Hansen, et al., 2012, « Quantifying forest cover loss in Democratic Republic of the Congo, 2000–2010, with Landsat ETM + data », *Remote Sensing of Environment*, 122, p. 106-116.

Rajamani Lavanya, 2008, « From Berlin to Bali and beyond : Killing Kyoto Softly ? », *International and Comparative Law Quarterly*, 57, 4, p. 909-939.

Rajamani Lavanya, 2010, « The Making and Unmaking of the Copenhagen Accord », *International and Comparative Law Quarterly*, 59, 3, p. 824-843.

Rajamani Lavanya, 2011, « The Cancun climate agreements : Reading the text, subtext and tea leaves », *International and Comparative Law Quarterly*, 60, 2, p. 499-519.

Ramankutty Navin, Holly K. Gibbs, Frédéric Achard, et al., 2007, « Challenges to estimating carbon emissions from tropical deforestation », *Global Change Biology*, 13, 1, p. 51-66.

Rominj Erika, Martin Herold, Lammert Kooistra, et al., 2012, « Assessing capacities for non-Annex 1 countries for national forest monitoring in the context of REDD+ », *Environmental Science & Policy*, 19-20, p. 33-48.

Rudel Thomas K., Laura Schneider, Maria Uriarte, 2010, « Forest transitions: An introduction », *Land Use Policy*, 27, 2, p. 95-97.

Rudel Thomas K., Olivier T. Coomes, Emilio Moran, et al., 2005, « Forest transitions: towards a global understanding of land use change », *Global Environmental Change*, 15, 1, p. 23-31.

Sand Peter H., Jacqueline Peel, 2012, *Principles of International Environmental Law*, Third Edition, Cambridge, Cambridge University Press.

Sand Peter H., 1993, « International Environmental Law After Rio », *European Journal of International Law*, 4, p. 977-389.

Santilli Marcio, Paulo Moutinho, Stephan Schwartzman, et al., 2005, « Tropical deforestation and the Kyoto Protocol », *Climatic Change*, 71, p. 267-276.

Schlamadinger Bernhard, Neil Bird, Tracy Johns, et al., 2007, « A synopsis of land use, land-use change and forestry (LULUCF) under the Kyoto Protocol and Saint-Jacques Accords », *Environmental Science & Policy*, 10, p. 271-282.

Schneider Lambert, 2009, « Assessing the additionality of CDM projects: practical experiences and lessons learned », *Climate Policy*, 9, 3, p. 242-254.

Smouts Marie-Claude, 2000, « Un monde sans bois ni loi. La déforestation tropicale », *Critique Internationale*, 9, p. 131-146.

Stavin Robert N., 1997, « Policy Instruments for Climate Change: How can National Governments address a Global Problem », *The University of Chicago Legal Forum*, p. 293-329.

Stavins Robert N., 1998, « What can we learn from the Grand Policy Experiment ? Lessons from SO2 Allowance Trading », *Journal of Economic Perspectives*, 12, 3, p. 69-88.

Stern Nicholas, 2006, *The economics of climate change: the Stern review*, Cambridge, Cambridge University Press.

Strech Charlotte, 2004, « New partnerships in global environmental policy: The Clean Development Mechanism », *The Journal of Environment & Development*, 13, 3, p. 295-322.

Sutter Christoph, Juan Carlos Parreño, J2007, « Does the current Clean Development Mechanism (CDM) deliver its sustainable development claim? An analysis of officially registered CDM projects », *Climatic change*, 84, 1, p. 75-90.

Tietenberg Tom, 1991, « Economic instruments for environmental regulation », *Oxford Review of Economic Policy*, 6, 1, p. 17-33.

Tietenberg Tom, 2010, « Cap-and-Trade: The Evolution of an Economic Idea », *Agricultural and Resources Economics Review*, 39, 3, p. 359-367.

Unruh Jon D., 2008, « Carbon sequestration in Africa: The land tenure problem », *Global Environmental Change*, 18, 4, p. 700-707.

Vieilledent Ghislain, Clovis Grinand, Romuald Vaudry, 2013, « Forecasting deforestation and carbon emissions in tropical developing countries facing demographic expansion: a case study in Madagascar », *Ecology and Evolution*, 3, 6, p. 1702-1716.

Vieilledent Ghislain, Romuald Vaudry, Samuelson F. Andriamanohisoa, *et al.*, 2012, « A universal approach to estimate biomass and carbon stock in tropical forests using generic allometric models », *Ecological Applications*, 22, 2, p. 572-583.

Wallbott Linda, 2014, « Indigenous peoples in UN REDD+ negotiations: "importing power" and lobbying for rights through discursive interplay management », *Ecology and Society*, 19, 1.

Watson Robert T., Ian R. Noble, Bert Bolin, *et al.* (dir.) 2000, *Land Use, Land-use Change and Forestry*, Cambridge, Cambridge University Press, Intergovernmental Panel on Climate Change.

Werksman Jacob, 2000, « The Clean Development Mechanism: Unwarpping the "Kyoto Surprise" », dans Graciela Chichilnisky, Geoffrey Heal G (dir.), *Environmental Markets : Equity and Efficiency*, New York, Columbia University Press, p. 218-241.

Wettestad Jorgen, 2005, « The making of the 2003 EU emissions trading directive: an ultra-quick process due to entrepreneurial proficiency? », *Global Environmental Politics*, 5, 1, p. 1-23.

Yamin Farhana, 2000, « The clean development mechanism: proposals for its operation and governance », *Global Environmental Change*, 10, p. 27-45.

Yamin Farhana, Joanna Depledge, 2004, *The International Climate Change Regime. A guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, Cambridge University Press.

Littérature grise

Agarwal Anil, Sunita Narain, 1991, *Global warming in an unequal world: a case of environmental colonialism*, New Delhi, Center for Science and Environment.

Alberola Emilie, Nicolas Stephan, 2010, *Les fonds carbone en 2010 : Investissement dans les crédits Kyoto et réductions d'émissions*, Etude Climat n°23, CDC Climat recherche, mai 2010.

Angelsen Arild (dir.), 2008, *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*, Bogor, Center for International Forestry Research.

Angelsen Arild, 2008b, « How do we set the reference levels for REDD payments », dans Arild Angelsen (dir.), *Moving ahead with REDD: issues, options and implications*, Bogor, Center for International Forestry Research, p. 53-64.

Angelsen Arild, Doug Boucher, Sandra Brown, et al, 2011, *Modalities for REDD+ Reference Levels : Technical and Procedural Issues*, Meridian Institute.

Angelsen Arild, Maria Brockhaus, Markku Kanninen, et al. (dir.), 2009, *Realising REDD+: National strategy and policy options*, Bogor Center for International Forestry Research.

Angelsen Arild, Maria Brockhaus, William D. Sunderlin, et al. (dir.), 2012, *Analysing REDD+: Challenges and choices*, Bogor Center for International Forestry Research.

Angelsen Arild, Sandra Brown, Cyril Loisel, et al., 2009, Réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt (REDD) : Un rapport d'évaluation des choix, Meridian Institute.

Banque Mondiale, 2013, *The Carbon Fund of the Forest Carbon Partnership Facility*, Washington.

Basta !, les Amis de la Terre, 2013, *REDD+ à Madagascar : Le carbone qui cache la forêt. Etude de cas à Madagascar*, juillet 2013.

Bholanath Pradeepa, Nasheta Dewnath, Jagdesh Singh, 2012, « Developing a monitoring, reporting and vérification system in Guyana », dans Brice Mora, Martin Herold, Veronique De Sy (dir.), et al., *Capacity development in national forest monitoring. Experiences and progress for REDD+*, Bogor, Center for Internationale Forestry Research, p. 71-76.

Brazilian Development Bank, 2011, *Amazon Fund – Annual Report 2010*, BNDES.

Brown Sandra, 1997, *Estimating biomass and biomass change of tropical forests: a primer* (Vol. 134), Rome, Food and Agriculture Organization.

Capoor Karan, Philippe Ambrosi, 2009, *State and Trends of the Carbon Market*, Washington DC, The World Bank, mai 2009.

Chenost Clément, Yves-Marie Gardette, Julien Demenois, et al., 2010, *Les Marchés du carbone forestier. Bringing forest carbon projects to the market*, ONF International.

Chomitz Kenneth M., Esteban Brenes, Luis Constantino, 1998, « Financing environmental services: the Costa Rican experience », Economic note n°10, Central America Country Management Unit, Latin America and Caribbean Region, The World Bank.

Cornut Pierre, 2000a, « La US. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote », Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Fiche n°21, Atlas conseil.

Cornut Pierre, 2000b, « La phase pilote de mise en œuvre conjointe : quels enseignements pour le mécanisme de développement propre ? Une analyse du portefeuille des projets officiellement enregistrés par le Secrétariat de la Convention Cadre », Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Etude réalisée dans le cadre de la subvention n°98 141.

Counsell Simon, 2005, « Democratic Republic of Congo – after the war the fight for the forest », dans Rainforest Foundation, CDM Watch, Global Witness, *et al.*, *Broken Promises. How World Bank Group Policies and Practices fail to protect forest and forest people rights*, p. 11-19.

Dahan Amy, Christophe Buffet, Aurore Viard-Crétat, 2011, « Le compromis de Cancun : Vertu du pragmatisme ou masque de l'immobilisme ? », *Koyré Climate Series*, 3, février 2011.

Dahan Amy, Michel Armatte, Christophe Buffet, *et al.*, 2012, « Plateforme de Durban : Quelle crédibilité accorder encore au processus des négociations climatiques ? », *Koyré Climate Series*, 4, mars 2012.

Dahan Amy, Stefan Aykut, Christophe Buffet, *et al.*, 2010, « Les leçons politiques de Copenhague. Faut-il repenser le régime climatique ? », *Koyré Climate Series*, 2, février 2010,

Debroux Laurent, Terese Hart, David Kaimowitz *et al.*, 2007, *La forêt en République Démocratique du Congo Post-conflit: Analyse d'un Agenda Prioritaire*, Bogor, Center for International Forestry Research.

Densham Ariana, Roman Czebiniak, Daniel Kessler, *et al.*, 2009, *Carbon scam : Noel Kempff Climate Action Project and the Push for Sub-national Forest Offsets*, Greenpeace International.

Dooley Kate, Tom Griffiths, Francesco Martone, *et al.*, 2011, *Smoke and mirrors, A critical assessment of the Forest Carbon Partnership Facility*, Brussels, FERN, Forest People Programme, février 2011.

Dutschke Michael, Axel Michaelowa, 1997, « Joint implementation as development policy. The case of Costa Rica », HWWA Discussionpapier Nr 49.

Dyer Nathaniel, Simon Counsell, 2010, « McREDD : How McKinsey « cost-curves » are distorting REDD », London, Rainforest Foundation UK.

Federici Sandro, Giacomo Grassi, Frédéric Achard, 2012, « Implementing the conservativeness principle in accounting for REDD+ Under the UNFCCC », dans Brice Mora, Martin Herold, Veronique De Sy (dir.), *et al.*, *Capacity development in national forest monitoring. Experiences and progress for REDD+*, Bogor, Center for International Forestry Research, p. 71-76.

Fétiveau Judicael, Augustin Mpoyi Mbunga, 2009, *L'économie politique du secteur forestier en République Démocratique du Congo*, Rapport final, Banque Mondiale.

Forest Monitor, 2010, *Développement de la foresterie communautaire en République Démocratique du Congo, Rapport d'activités et de résultats*, décembre 2010.

Freund Jeremy T., Mike Korchinsky, Simon C. Bird, (non daté), « Approach to establishing Jurisdictional-Scale Reference Emission Level (REL) for the Future Mai Ndombe Province. As an important example of a High-Forest / Low-Deforestation (HFLD) Jurisdiction », Wildlife Works, Mai Ndombe REDD+, ERA.

Friends of the Earth International, 2010, *redd : the realities in black and white*, novembre 2010.

Geist Helmut J., Erik F. Lambin, 2001, *What drives tropical deforestation ? A meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence*, LUCC Report Series No.4, Louvain La Neuve.

Global Observation of Forest and Land Cover Dynamics, 2012, *A sourcebook of methods and procedures for monitoring and reporting anthropogenic greenhouse gas emissions and removals associated with deforestation, gains and losses of carbon stocks in forests remaining forests, and forestation*, GOFC-GOLD Report version COP18-1, Wageningen University.

Greenpeace, 2006, *Roadmap to Recovery: The World's Last Intact Forest Landscapes*, Amsterdam, Greenpeace International.

Greenpeace, 2010, *REDD en RDC : Menace ou solution ? Le plan national REDD développé en République Démocratique du Congo saura-t-il fixer un nouveau cap pour les forêts, les populations et le climat ?*, novembre 2010.

Greenpeace, 2011, « REDD: A Common Approach to Safeguards », Amsterdam, Greenpeace Internationale, novembre 2011.

Greenpeace, 2011, « REDD: 'National' versus 'sub-national' approaches », Amsterdam, Greenpeace International, juin 2011.

Greenpeace, 2011, *Bad Influence. How McKinsey-inspired plans lead to rainforest destruction*, Amsterdam, Greenpeace International, avril 2011.

Greenpeace, 2011, *Futur volé : conflits et exploitation forestière au cœur des forêts congolaises, le cas Danzer*, Greenpeace International.

Gregersen Hans, Hosny El Lakany, Alain Karsenty *et al.*, 2010, *Does the opportunity cost approach indicate the real cost of REDD+ ?*, Washington, Rights and Ressource Initiative.

Hanisch Ted, 1991, « Joint implementation of commitments to curb climate change », Oslo, Center for International Climate and Environmental Research, Policy Note 1991:2.

Hare Bill, Malte Meinshausen, 2001, *Background information on potential loopholes in the Kyoto Protocol. Update for COP-6 (part two)*, Greenpeace International, Bonn, 16-27 july 2001, p. 28-30.

Herold Martin, 2009, *An assesement of national forest monitoring capabilities in tropical non-Annex 1 countries : Recommandation for capacity building*, The prince's Rainforests Project and the Government of Norway, Final report, 8 juillet 2009.

Herold Martin, Arild Angelsen, Louis V. Verchot, *et al.*, 2012, « A stepwise framework for developing REDD+ reference levels », dans Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William D. Sunderlin *et al.* (dir.), *Analysing REDD. Challenges and choices*, Bogor, Center for International Forestry Research, p. 279-300.

Karsenty Alain, Natacha Tulyasuwan, Driss Ezzine de Blas, 2012, *Financing options to support REDD+ activities*, Report for the European Commission DG Climate Action,

Paris, Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement.

Kossov Alexandre, Philippe Ambrosi, P, 2011, *State and Trends of the Carbon Market 2010*, Carbon Finance at the World Bank, mai 2010.

Kossov Alexandre, Pierre Guigon, 2012, *State and Trends of the Carbon Market 2012*, Carbon Finance at the World bank, Washington DC, mai 2012.

Meinshausen Malte, Bill Hare, 2003, *Sinks in the CDM : After the climate, biodiversity goes down the drain. An analysis of the CDM sinks agreement at COP9*, Greenpeace, 19 décembre 2003.

Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, 2009, *Enquête par télédétection. Evaluation des Ressources Forestières mondiales 2010. Objectifs, données, méthodes et approches*, Document de travail n°155, Rome, décembre 2009.

Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, 2012, *Global forest land-use change 1990-2005*, FAO Forestry paper, Rome.

Parker Charlie, Andrew Mitchell, Mandar Trivedi, et al., 2009, *The little REDD+ book. An updated guide to governmental and non-governmental proposals for reducing emissions from deforestation and forest degradation*, Global Canopy Foundation.

Peters-Stanley Molly, Katherine Hamilton, Thomas Marcello, et al., 2011, *Back to the future: State of the Voluntary Carbon Markets 2011*, Ecosystem Marketplace & Bloomberg New Energy Finance, 2 juin 2011.

Price Waterhouse Cooper, 2011, *Funding for forests : UK government support for REDD+*, 5 juillet 2011.

Price Waterhouse Cooper, *Implementing REDD+ in the Democratic Republic of Congo How to manage the risk of corruption*, 18 octobre 2011.

Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 2011, « *Projet Ibi Batéké. Analyse des opportunités de réplcation dans les pays d'intervention de CASCADe situés dans le bassin du Congo (Cameroun, Gabon, RD Congo)* », Brochure CASCADe, mai 2011.

Republic of Guyana, 2008, *Saving the world's forest today. Creating incentives to avoid deforestation*, décembre 2008.

République Démocratique du Congo, (non daté), *Inventer REDD+*.

Rowell Andy, 2011, *How corporations rule. Part2: ieta lobby group ignores carbon market flaws*, Friends of the earth, décembre 2011.

Schlamadinger Bernard, Lorenzo Ciccacese, Michael Dutschke, et al., 2005, « *Should we include avoidance of deforestation in the international response to climate change?* », dans Paulo Moutinho, Stephan Schwartzman (dir.), *Tropical Deforestation and Climate Change*, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazonia, Environmental Defense, p. 53-62.

Thies Chrisoph, Grant Rosoman, Janet Cotter et al., 2011a, *Intact Forest Landscapes: Why it is crucial to protect them from industrial exploitation*, Technical Note no. 5/2011, Amsterdam, Greenpeace International.

Thies Chrisoph, Grant Rosoman, Janet Cotter, et al., 2011b, *Intact Forest Landscapes: Why it is crucial to protect them from industrial exploitation. Case Study : The Congo*, Amsterdam, Greenpeace International.

Transparency International, 2012, *Keeping REDD+ clean. A step-by-step guide to preventing corruption*, Berlin, Transparency International.

Transparency International, 2013, *Corruption Perceptions Index 2013: Full Source Description*.

van der Eyden Maarten, 2012, « Measuring, reporting and verifying REDD+. Experiences from the government of Norway's International Climate and Forest Initiative », dans Brice Mora, Martin Herold, Veronique De Sy, *et al.* (dir.), *Capacity development in national forest monitoring. Experiences and progress for REDD+*, Bogor, Center for International Forestry Research, p. 55-62.

Verhot Louis, Anitha Kamalakumari, Erika Rominj, *et al.*, 2012, « Emissions factors. Converting land use change to CO2 estimates, », dans Arild Angelsen, Maria Brockhaus, William D. Sunderlin (dir.) *et al.*, *Analysing REDD+. Challenges and choices*, Bogor, Center for International Forestry Research, p. 261-278.

World Resource Institut, Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme de la République Démocratique du Congo, *Atlas forestier interactif de la République Démocratique du Congo – version 1.0, Document de synthèse*, Washington, D.C., World Resources Institute.

« Greenpeace presents 'the mystery of McKinsey's black box' », décembre 2011.

« L'économie politique de la REDD en République Démocratique du Congo ».

Presse (article, communiqué...)

Alix Grégoire, 2010, « Climat : les effets pervers des crédits carbone », *Le Monde*, 25 juin 2010.

Angerand Sylvain, 2010, « Planter des arbres pour polluer tranquille, la fausse bonne idée », *Rue89*, 12 décembre 2010.

Bank Information Center, 2007, « Seeing the forest for the carbon? World Bank brings "market-making" to tropical forests », Info Brief, décembre 2007.

Bank Information Center, Friends of the Earth, FERN, 2011, « World Bank launches new forest carbon fund amidst secrecy and concerns for the safety of forest peoples », 31 mai 2011.

Bank Information Center, Friends of the Earth, FERN, 2011, « World Bank launches new forest carbon fund amidst secrecy and concerns for the safety of forest peoples, communiqué de presse », press release, 31 mai 2011.

Banque Mondiale, 2007, « Forest Carbon Partnership Facility Launched at Bali Climate Meeting », press release No : 2008/142/SDN, Bali Indonesia, 11 décembre 2007.

Banque Mondiale, 2009, « République démocratique du Congo : planter des arbres pour un environnement plus sain et des citoyens en meilleure santé », *Actualités/Médias*, 4 août 2009.

Banque Mondiale, 2009, « World Bank Signs First ERPA for Reforestation Project in DRC », press release No:2010/040/SDN, Washington, 4 août 2009.

Braeckman Colette, 2011, « Ce que le Prince Laurent a fait au Congo », *Le Soir*, 30 mars 2011.

- Caramel Laurence, 2011, « Mauvais génie de la forêt », *Le Monde*, 8 avril 2011.
- CDC Climat, Crédit Agricole, Danone, *et al.*, 2011, « Livelihoods: An innovative carbon-offset fund serving rural communities », communiqué de presse, Paris, 4 juillet 2011.
- Centre Européen pour les Droits Constitutionnels et les Droits de l'Homme, 2013, « Plainte pénale contre un cadre du groupe Danzer, Responsabilité pour les violations des droits humaines en République Démocratique du Congo », Lettre d'information spéciale.
- CODELT, RRN, OCEAN, *et al.*, 2012, « Recours gracieux portant sur l'arrêté n004 /CAB/MIN/ECN-T/012 du 15 février fixant la procédure d'homologation des projets REDD+ », Kinshasa, 6 avril 2012.
- Conrad Kevin, Geoffrey Heal, 2005, « A solution to climate change in the world's rainforest », *Financial Times*, 29 novembre 2005.
- Cubby Ben, 2011, Revealed: scandal of carbon credit firm, *The Sydney Morning Herald*, 8 avril 2011.
- De Filippis Vittorio, 2011, « Une fraude à cinq milliards sur le marché du carbone », *Libération*, 15 janvier 2011.
- Dooley Kate, 2011, « Forest watch special report – UNFCCC climate talks, Cancun, December 2010 », EU Forest Watch, FERN, janvier 2011.
- Dooley Kate, 2013, « FW Special Report – Doha climate talks, November 26-December 7, 2012 », EU Forest Watch, janvier 2013.
- Dooley Kate, Kate Horner, 2012, « FW Special report – Durban aimed to save the market, not the climate, December 2011 », EU Forest Watch, FERN, janvier 2012.
- FONAFIFO, 2012, « Intercambio de conocimiento y experiencias sobre metodologías MRV: contribuciones para el desarrollo de un proyecto piloto en Costa Rica para acceder al Fondo de Carbono en el marco del proyecto Estrategia REDD+ », San José, 13-14 juin 2012.
- Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier, 2011, « response to 'Smoke and Mirror' Report by the Facility Management Team (FTM) of the Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) », 19 septembre 2011.
- Friends of the Earth, FERN, Rainforest Foundation UK, *et al.*, 2010, « A red light for REDD:! UNFCCC decision on REDD poised to undermine rights and increase conflict in forested areas », press release, Cancun, 3 décembre 2010.
- Friends of the Earth, FERN, the Rainforest Foundation UK, 2010 « Civil society supports growing rejection of carbon trading to finance REDD », press release, 8 décembre 2010.
- Global Witness, 2013, « Criminal complaint accuses senior manager of Danzer Group of responsibility over human rights abuses against Congolese community », 25 avril 2013.
- Global Witness, FERN, Friends of the Earth US, *et al.*, 2011, « Civil Society Letter to FCPF Carbon Fund », 31 mai 2011.
- Global Witness, Greenpeace, FERN, *et al.*, 2010, « Readiness Preparation Proposal for the Democratic Republic of Congo – A joint statement », 15 mars 2010.

Greenpeace Africa, 2011, « Outbreaks of Violence in DRC Forest Evidence that sustainable forest management doesn't exist in the DRC », 19 mai 2011.

Greenpeace France, 2011, « Exploitation forestière et violences en République Démocratique du Congo », 22 juillet 2011.

Greenpeace France, 2011, « Futur volé par l'exploitation forestière en République démocratique du Congo », 7 novembre 2011.

Greenpeace France, 2013, « Danzer, la compagnie forestière (enfin) rattrapée par la justice en Europe », 2 mai 2013.

Groupe de Travail Climat REDD, 2012, « Mémoire de la société civile environnementale congolaise sur le processus REDD en R.D. Congo », 22 juin 2012.

Huet Sylvestre, Laure Noualhat, 2009, « Un accord, quel accord ? », *Libération*, 21 décembre 2009.

International Institute for Sustainable Development, 2000, « Summary of the workshop on land use, land-use change and forestry », *Earth Negotiation Bulletin*, volume 12, n°141, 10-13 juin 2000.

International Institute for Sustainable Development, 2011, « Summary of the Durban climate change conference 28 novembre -11 décembre 2011 », *Earth Negotiation Bulletin*, volume 12, No. 534.

Jeune Afrique, 2011, « violences en RDC : Greenpeace met en cause un groupe forestier allemand », 7 novembre 2011.

Jeune Afrique, 2013, « RD Congo: l'embarrassant Dan Gertler », 25 juin 2013.

Kempf Hervé, 2005, La « diplomatie du climat » prend en compte la lutte contre la déforestation, *Le Monde*, 8 décembre 2005.

Lang Chris, 2009, « 'Even at a conceptual stage indigenous peoples should be involved': Interview with Victoria Tauli-Corpuz », *REDD-monitor*, 13 janvier 2009.

Light Andrew, 2010, « The Cancun Compromise. Masterful Diplomacy Ends with Agreements », Center for american progress, 13 décembre 2010.

Macalister Terry, Tim Webb, 2011, « Carbon fraud may force longer closure of EU emissions trading », *The Guardian*, 23 janvier 2011.

Magazine Ressources Naturelles n°7, décembre 2009, janvier-avril 2010.

Magazine Ressources Naturelles n°9, juillet-août 2010.

Magazine Ressources Naturelles, n°10, septembre-novembre 2010.

Magazine Ressources Naturelles, n°11, avril-mai 2011.

Magazine Ressources Naturelles, n°5, juillet-août 2009.

Novacel, « Lettre ouverte adressée à Mme Elyssar Baroudy, manager du BioCarbon Fund, objet : Engagement dans la procédure de vérification et appel à la mobilisation de ressources financières à court terme », 31 décembre 2010.

Padgett Tim, 2012, « Colombia's President Talks with TIME About Castro, Capitalism and His Country's Comeback », *Times*, 12 avril 2012.

Patriarca Eliane, 2011, « RDC : une ONG dénonce les exploitants du bois », *Libération*, 7 novembre 2011.

Pompey Fabienne, 2011, « Novacel vend de l'air à Danone », *Jeune Afrique*, n°2617, 6-12 mars 2011.

Programme des Nations Unies pour le Développement, 2008, « UN and Norway combat climate change form deforestation », New York, 24 septembre 2008.

Rainforest Foundation UK, Global Witness, Greenpeace, *et al.* 2009, « La Banque Mondiale et le secteur forestier en République Démocratique du Congo : Feuille de vigne ? ».

REDD-monitor, « Norway, REDD and corruption in DR Congo: 'Risks of corruption will threaten the implementation of REDD+ in DRC' », 23 janvier 2013.

REDD-monitor, 2013, « Response from Lars Ekman on Norway, REDD and corruption in DR Congo », 7 février 2013.

Reuters, 2011, « ERA Announces Signing of a 17.5 Million Tonne Carbon Offset Agreement With the Democratic Republic of Congo », press release, 4 avril 2011.

Shift2neutral, 2010, « Shift2Neutral Sign Environment and Renewable Energy Agreement with Democratic Republic of the Congo », press release, 24 août 2010. Reuters, « Australia firm signs Congo carbon offsets deal », 25 août 2010.

Solon Pablo, 2010, « Why Bolivia stood alone in opposing the Cancun climate agreement », *The Guardian*, 21 décembre 2010.

Stoltenberg Jens, 2007, « Speech at UN Climate Change Conference in Bali », The Office of the Prime Minister, Government of Norway, 13 décembre 2007.

Szabo Michael, 2010, « Suspended carbon firms want clarity on U.N. rules », Reuters, London, 30 mars 2010.

Szabo Michael, 2010, « U.N. panel suspends two more carbon émissions auditor », Reuters, London, 26 mars 2010.

The Guardian, 2010, « Cancún climate change summit: The final day as it happened », 10 décembre 2010.

Tollefson Jeff, 2009, « Counting carbon in the Amazon », *Nature*, 461, p. 1048-1052.

Vidal John, 2010, « Bolivia's defiant leader sets radical tone at Cancun climate talks », *The Guardian*, 11 décembre 2010.

Voluntary Carbon Standard, 2011, Project in Kenya issues world's first Reduced Deforestation (REDD) credits under VCS Program, Washington, 8 février 2011.

WWF-France, GoodPlanet, ONF International, 2010, « Non, planter des forêts n'est pas acheter un droit à polluer », *Rue89*, 20 décembre 2010.

« Le bilan décevant du sommet de Copenhague », *Le Monde*, 19 décembre 2009.

Géopolitique du carbone. L'action internationale pour le climat aux prises avec la déforestation tropicale

RESUME : La thèse explore les ingrédients d'une action concertée à l'échelle internationale à travers la manière dont les négociations sur le changement climatique s'occupent du problème des émissions de CO₂ attribuées à la déforestation tropicale. Le cahier des charges à remplir par les acteurs est le suivant : coordonner des interventions menées dans des lieux géographiquement distants, en vue d'un objectif que doit accepter l'ensemble des Etats aux Nations Unies dont il faut respecter la souveraineté. Ce type d'action repose sur des opérations qu'une *géopolitique du carbone* permet d'analyser. Certaines répondent à l'extension spatiale et aux dimensions comptable et libérale de l'entreprise. Il faut organiser la décision à l'échelle mondiale, trouver des méthodes de mesure comparables et concevoir des systèmes de redistribution basés sur l'incitation. D'autres sont spécifiques aux entités concernées par le phénomène à traiter, les pays dits en développement. Il faut tenir compte des faiblesses de leur équipement technique, se confronter à la dite mauvaise gouvernance de leurs administrations et écouter celle qu'on appelle leur société civile. La perspective développée ici s'inscrit dans l'anthropologie des sciences et des techniques qui, depuis quelques années, étudie les modalités de l'échange marchand et de la décision politique. A partir d'une enquête multisite, la thèse aborde une série de problèmes caractéristiques de l'action internationale concertée : la prise de décision internationale, l'action par projets, la préparation d'un pays, l'appréciation de la justesse d'une mesure, la confiance dans un partenaire économique et la fabrication d'un consensus. Elle propose d'appeler *aménagement international* ce travail contraint, hésitant et fragile qui entretient l'intérêt d'un collectif international pour la question du climat.

Mots clés : politique internationale, marchés du carbone, déforestation tropicale, République Démocratique du Congo, anthropologie des sciences et des techniques

Carbon geopolitics. International climate action and the problem of tropical deforestation

ABSTRACT : The thesis explores the components of concerted action at an international scale by focusing on how the problem of CO₂ emissions attributed to tropical deforestation is handled in climate change negotiations. The constraint faced by actors is as follows: interventions led by a diversity of actors across the world need to be coordinated, in the pursuit of an objective agreed by all states represented at the United Nations whose sovereignty must be respected. Such process builds on operations that can be analyzed from the viewpoint of *carbon geopolitics*. Some of these operations are related to the spatial extension and the liberal and quantified dimensions of the enterprise. Decision-making at an international level must be organized, comparable carbon measurement methods must be created and incentive-based redistribution systems must be designed. Other operations are specific to the entities concerned by the treated phenomenon, so-called developing countries. The weakness of their technical equipment must be acknowledged, so-called bad governance in their administrations must be dealt with and their civil society must be listened to. The approach developed here is grounded in science and technology studies, a domain that has recently focused on the construction of markets and decision-making. Based on a multisite investigation, the thesis examines a set of problems characteristic of concerted action at an international scale: international decision-making, project-based action, countries' preparation, the valuation of correct measures, trust-making in economic relationships and the production of consensus. It proposes to call *international adjustment* the tentative and fragile process through which the interest for climate protection of an international collective is maintained.

Keywords: international politics, carbon markets, tropical deforestation, Democratic Republic of Congo, anthropology of sciences and techniques

